SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

de 8 de noviembre de 2007 *

En el asunto T-194/04,

The Bavarian Lager Co. Ltd, con domicilio social en Clitheroe (Reino Unido), representada inicialmente por los Sres. J. Pearson y C. Bright, posteriormente por los Sres. J. Webber y M. Readings, Solicitors,

parte demandante,

apoyada por

Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), representado por el Sr. H. Hijmans, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: inglés.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. C. Docksey y P. Aalto, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión de la Comisión de 18 de marzo de 2004 por la que se desestima una solicitud presentada por la demandante con objeto de obtener acceso completo al acta de una reunión celebrada en el marco de un procedimiento por incumplimiento y que se declare que la Comisión actuó erróneamente al poner fin al procedimiento incoado contra el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE),

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

integrado por el Sr. M. Jaeger, Presidente, y la Sra. V. Tiili y el Sr. O. Czúcz, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de septiembre de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 En virtud del artículo 6 UE:

«1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

[…]»

2 A tenor del artículo 255 CE:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 [CE], determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

[…]»

3 El Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE. Este Reglamento entró en vigor el 3 de diciembre de 2001.

4 La Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 345, p. 94), derogó la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), que garantizaba la aplicación, por parte de la Comisión, del Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO 1993, L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta»).

5 Los considerandos 4 y 11 del Reglamento nº 1049/2001 indican lo siguiente:

«(4) El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 […] CE.

[…]

(11) En principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Conviene que, cuando sea necesario, las instituciones puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones. Al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión.»

6 Según el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, relativo a las excepciones al derecho de acceso:

«1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[…]

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[…]

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[…]

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.

[…]»

7 El artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 dispone que «el solicitante no estará obligado a justificar su solicitud».

8 La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281, p. 31), impone a los Estados miembros el deber de garantizar la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales, para garantizar la libre circulación de los datos personales en la Comunidad.

9 El artículo 286 CE dispone que los actos comunitarios relativos a la protección de las personas respecto del tratamiento de datos personales y a la libre circulación de dichos datos serán de aplicación a las instituciones y organismos comunitarios.

10 El Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1), fue adoptado sobre la base del artículo 286 CE.

11 Según el decimoquinto considerando del Reglamento nº 45/2001:

«[…] El acceso a los documentos, incluidas las condiciones de acceso a los documentos que contengan datos personales, depende de las normas adoptadas sobre la base del artículo 255 […] CE, cuyo ámbito de aplicación abarca los Títulos V y VI del Tratado [UE].»

12 El Reglamento nº 45/2001 dispone:

«[…]

Artículo 1

Objeto del Reglamento

1. Las instituciones y los organismos creados por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o en virtud de dichos Tratados, en lo sucesivo denominados "instituciones y organismos comunitarios", garantizarán, de conformidad con el presente Reglamento, la protección de los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas, y en particular su derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales, y no limitarán ni prohibirán la libre circulación de datos personales entre ellos o entre ellos y destinatarios sujetos al Derecho nacional de los Estados miembros adoptado en aplicación de la Directiva 95/46 […]

2. La autoridad de control independiente establecida por el presente Reglamento, en lo sucesivo denominada "Supervisor Europeo de Protección de Datos", supervisará la aplicación de las disposiciones del presente Reglamento a todas las operaciones de tratamiento realizadas por las instituciones y organismos comunitarios.

Artículo 2

Definiciones

A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "datos personales": toda información sobre una persona física identificada o identificable […]; se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social;

b) "tratamiento de datos personales" […]: cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, [por] difusión o [por] cualquier otra forma que permita el acceso a los mismos, así como la alineación o interconexión, y el bloqueo, supresión o destrucción;

c) "fichero de datos personales" […]: todo conjunto estructurado de datos personales accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido según un criterio funcional o geográfico;

[…]

Artículo 3

Ámbito de aplicación

1. Las disposiciones del presente Reglamento se aplicarán al tratamiento de datos personales por parte de todas las instituciones y organismos comunitarios, en la medida en que dicho tratamiento se lleve a cabo para el ejercicio de actividades que pertenecen al ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

2. Las disposiciones del presente Reglamento se aplicarán al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.

[…]

Artículo 4

Calidad de los datos

1. Los datos personales deberán ser:

a) tratados de manera leal y lícita;

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no ser tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines; […];

[…]

Artículo 5

Licitud del tratamiento de datos

El tratamiento de datos personales sólo podrá efectuarse si:

a) es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público en virtud de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o de otros actos legislativos adoptados sobre la base de los mismos o es inherente al ejercicio legítimo del poder público conferido a la institución o al organismo comunitario o a un tercero a quien se comuniquen los datos, o

b) es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento, o

[…]

d) el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca […]

Artículo 8

Transmisión de datos personales a destinatarios, distintos de las instituciones y los organismos comunitarios, sujetos a la Directiva 95/46 […]

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6 y 10, los datos personales sólo se transmitirán a destinatarios sujetos al Derecho nacional adoptado para la aplicación de la Directiva 95/46 […], cuando:

a) el destinatario demuestre que los datos son necesarios para el cumplimiento de una misión de interés público o son inherentes al ejercicio del poder público, o

b) el destinatario demuestre la necesidad de que se le transmitan los datos y no existan motivos para suponer que ello pudiera perjudicar los intereses legítimos del interesado.

[…]

Artículo 18

Derecho de oposición del interesado

El interesado tendrá derecho a:

a) oponerse en cualquier momento, por razones imperiosas y legítimas propias de su situación particular, a que los datos que le conciernan sean objeto de tratamiento, salvo en los casos contemplados en las letras b), c) y d) del artículo 5. En caso de oposición justificada, el tratamiento en cuestión no podrá referirse ya a esos datos;

[…]»

13 El artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (CEDH), dispone:

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.»

14 La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO C 364, p. 1; en lo sucesivo, «Carta»), dispone:

«*Artículo 7*

Respeto de la vida privada y familiar

Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

Artículo 8

Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.

3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.

[…]

Artículo 42

Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

[…]»

Antecedentes del litigio

15 La sociedad demandante fue constituida el 28 de mayo de 1992 para la importación de cerveza alemana destinada principalmente a los establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido situados en el norte de Inglaterra.

16 Sin embargo, la demandante no logró vender su producto, ya que gran número de titulares de establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido se encontraban vinculados por contratos de compra en exclusiva, que les obligaban a adquirir la cerveza a determinadas empresas cerveceras.

17 En virtud del Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390 (Reglamento del Reino Unido relativo al suministro de cerveza), las empresas cerveceras del Reino Unido que posean más de 2.000 pubs están obligadas a permitir que los titulares de sus establecimientos compren una cerveza procedente de otra empresa cervecera, a condición de que se trate de cerveza envasada en barril y con una graduación alcohólica superior al 1,2 % vol., según lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento. Esta disposición se conoce comúnmente como «Guest Beer Provision» (en lo sucesivo, «GBP»).

18 Ahora bien, la mayoría de las cervezas fabricadas fuera del Reino Unido no pueden considerarse «cerveza envasada en barril», a efectos de la GBP, ni están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha disposición.

19 Al considerar que la GBP constituía una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación y, por tanto, incompatible con el artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), la demandante presentó una denuncia ante la Comisión mediante escrito de 3 de abril de 1993, registrado con la referencia P/93/4490/UK.

20 Tras efectuar la correspondiente investigación, la Comisión decidió, el 12 de abril de 1995, incoar el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE) contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El 28 de septiembre de 1995, dicha institución informó a la demandante de la existencia de esta investigación y del envío al Reino Unido de un escrito de requerimiento el

15 de septiembre de 1995. El 26 de junio de 1996, la Comisión decidió enviar un dictamen motivado al Reino Unido y, el 5 de agosto de 1996, publicó un comunicado de prensa en el que informaba de esta decisión.

21 El 11 de octubre de 1996, tuvo lugar una reunión (en lo sucesivo, «reunión de 11 de octubre de 1996» o «reunión»), en la que participaron representantes de la Dirección General (DG) «Mercado Interior y Servicios Financieros» de la Comisión, del Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido y representantes de la confédération des brasseurs du marché commun (Confederación de Cerveceras del Mercado Común; en lo sucesivo, «CBMC»). La demandante había solicitado participar en la reunión mediante escrito de 27 de agosto de 1996, pero la Comisión se negó a acceder a su solicitud.

22 El 15 de marzo de 1997, el Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido anunció un proyecto de modificación de la GBP con arreglo al cual la cerveza embotellada podría venderse como cerveza de distinta procedencia, igual que la cerveza envasada en barril. Después de que la Comisión suspendiera en dos ocasiones, el 19 de marzo de 1997 y el 26 de junio de 1997, su decisión de enviar un dictamen motivado al Reino Unido, el Jefe de la Unidad 2 «Aplicación de los artículos 30 a 36 del Tratado CE (notificación, quejas, infracciones, etc.) y eliminación de las restricciones a los intercambios», de la Dirección B «Libre Circulación de Mercancías y Contratos Públicos», de la DG «Mercado Interior y Servicios Financieros» informó a la demandante, mediante escrito de 21 de abril de 1997, de que, habida cuenta del proyecto de modificación de la GBP, se había suspendido el procedimiento del artículo 169 del Tratado y el dictamen motivado no había sido notificado al Gobierno del Reino Unido. Indicaba que este procedimiento se daría por finalizado tan pronto como la GBP modificada entrara en vigor. La nueva versión de la GBP entró en vigor el 22 de agosto de 1997. Por consiguiente, el dictamen motivado nunca llegó a ser enviado al Reino Unido, y el 10 de diciembre de 1997 la Comisión decidió finalmente archivar el procedimiento por incumplimiento.

23 Mediante fax enviado el 21 de marzo de 1997, la demandante solicitó al Director General de la DG «Mercado Interior y Servicios Financieros» una copia del dictamen motivado, con arreglo al Código de conducta. Esta solicitud fue rechazada, al igual que su reiteración.

24 Mediante escrito de 18 de septiembre de 1997 (en lo sucesivo, «Decisión de 18 de septiembre de 1997»), el Secretario General de la Comisión ratificó la denegación de la solicitud presentada al Director General de la DG «Mercado Interior y Servicios Financieros».

25 La demandante interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia contra la Decisión de 18 de septiembre de 1997, que fue registrado con el número T-309/97. Mediante sentencia de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager/Comisión (T-309/97, Rec. p. II-3217), el Tribunal de Primera Instancia desestimó este recurso al considerar que la defensa del objetivo en cuestión, a saber, permitir que el Estado miembro cumpliera voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición hacía admisible que, en nombre de la protección del interés público, se denegase el acceso a un documento preparatorio relativo a la fase de investigación del procedimiento del artículo 169 del Tratado CE.

26 El 4 de mayo de 1998, la demandante remitió a la Comisión una solicitud de acceso a todos los documentos aportados al expediente P/93/4490/UK por once sociedades y organizaciones identificadas y por tres categorías definidas de personas o de empresas, conforme al Código de conducta. La Comisión rechazó la solicitud inicial basándose en que el Código de conducta sólo se aplicaba a los documentos cuyo autor fuera la Comisión. La solicitud confirmativa fue denegada porque la Comisión no era la autora de los documentos en cuestión y toda solicitud debía dirigirse al autor.

27 El 8 de julio de 1998, la demandante presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, registrada con la referencia 713/98/IJH, y precisó, mediante escrito de 2 de febrero de 1999, que pretendía obtener el nombre de los representantes de la CBMC que habían asistido a la reunión de 11 de octubre de 1996 y el de las sociedades y las personas incluidas en las catorce categorías identificadas por la demandante en su solicitud inicial de acceso a los documentos que habían realizado comentarios a la Comisión en el marco del expediente P/93/4490/UK.

28 Tras un intercambio de escritos entre el Defensor del Pueblo y la Comisión, ésta le indicó en octubre y noviembre de 1999 que de los 45 escritos que había enviado a las personas afectadas pidiéndoles permiso para revelar su identidad a la demandante, había recibido 20 respuestas, de las que 14 eran afirmativas y 6 negativas. La Comisión transmitió el nombre y la dirección de las personas que habían aceptado que se comunicase su nombre. La demandante indicó al Defensor del Pueblo que la información proporcionada por la Comisión seguía siendo incompleta.

29 En su proyecto de recomendación, dirigido a la Comisión en la reclamación 713/98/IJH, de 17 de mayo de 2000, el Defensor del Pueblo propuso que la Comisión comunicase a la demandante los nombres de los representantes de la CBMC que asistieron a la reunión de 11 de octubre de 1996 y el de las sociedades y las personas incluidas en las catorce categorías identificadas por la demandante en su solicitud inicial de acceso a los documentos, que habían realizado comentarios a la Comisión en el marco del expediente P/93/4490/UK.

30 En su dictamen motivado dirigido al Defensor del Pueblo el 3 de julio de 2000, la Comisión mantuvo que seguía siendo necesario el consentimiento de la persona afectada, pero señaló que podía comunicar el nombre de las personas que no habían respondido a su solicitud de autorización, ya que, a falta de respuesta, el interés y los derechos y libertades fundamentales de las personas afectadas no prevalecían. En consecuencia, añadió el nombre de otras 25 personas.

31 El 23 de noviembre de 2000, el Defensor del Pueblo entregó su Informe especial al Parlamento Europeo a raíz del proyecto de recomendación dirigido a la Comisión en la reclamación 713/98/IJH (en lo sucesivo, «Informe especial»), en el que concluyó que no existía ningún derecho fundamental que se opusiera a la divulgación de informaciones comunicadas a una autoridad administrativa bajo el más absoluto secreto y que la Directiva 95/46 no exigía que la Comisión guardase en secreto los nombres de las personas que le comunicasen opiniones o informaciones en el marco del ejercicio de sus funciones.

32 El 30 de septiembre de 2002, el Defensor del Pueblo dirigió un escrito al Presidente de la Comisión, el Sr. Prodi, en el que indicaba lo siguiente:

«El Defensor del Pueblo teme que las normas sobre protección de datos estén siendo interpretadas de forma incorrecta, en el sentido de que implican la existencia de un derecho general a participar de forma anónima en actividades públicas. Tal interpretación errónea puede vulnerar el principio de transparencia y el derecho de acceso del público a los documentos, tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros en que el principio de transparencia y el acceso del público a los documentos están consagrados por normas constitucionales nacionales.»

33 Según el comunicado de prensa del Defensor del Pueblo nº 23/2001, de 12 de diciembre de 2001, el Parlamento adoptó una resolución sobre el Informe especial en la que pedía a la Comisión que facilitase la información solicitada por la demandante.

34 Mediante correo electrónico de 5 de diciembre de 2003, la demandante solicitó a la Comisión el acceso a los documentos mencionados en el apartado 27 anterior sobre la base del Reglamento nº 1049/2001.

35 La Comisión respondió a esta petición mediante escrito de 27 de enero de 2004, en el que afirmaba que determinados documentos relativos a la reunión podían ser divulgados, pero señalaba a la demandante que se habían ocultado cinco nombres en el acta de la reunión de 11 de octubre de 1996, ya que dos personas se habían opuesto expresamente a que se divulgase su identidad y la Comisión no había podido ponerse en contacto con las otras tres.

36 Mediante correo electrónico de 9 de febrero de 2004, la demandante presentó una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 con objeto de obtener el acta completa de la reunión de 11 de octubre de 1996, que incluyese los nombres de todos los participantes.

37 Mediante escrito de 18 de marzo de 2004 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión desestimó la solicitud confirmatoria de la demandante. Confirmó que el Reglamento nº 45/2001 se aplicaba a la solicitud de divulgación del nombre de los demás participantes. Puesto que la demandante no había demostrado ningún objetivo expreso y legítimo, ni la necesidad de tal divulgación, no se cumplían los requisitos del artículo 8 de dicho Reglamento y debía aplicarse la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001. La Comisión añadió que, incluso aunque no se aplicasen las normas sobre protección de datos personales, podía, no obstante, negarse a divulgar los demás nombres en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 para no poner en peligro su capacidad de realizar investigaciones.

Procedimiento y pretensiones de las partes

38 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 27 de mayo de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.

39 Mediante auto de 6 de diciembre de 2004, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal de Primera Instancia admitió la solicitud de la República de Finlandia de intervenir en apoyo de las pretensiones de la demandante. Tras desistir en su intervención la República de Finlandia, el Presidente de la Sala Tercera, mediante auto de 27 de abril de 2005, archivó esta intervención.

40 Mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de febrero de 2006, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de la demandante. Mediante auto de 6 de junio de 2006, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal de Primera Instancia admitió esta intervención.

41 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, se requirió a la demandante y a la Comisión para que aportaran determinados documentos. Éstas dieron cumplimiento a lo solicitado dentro de los plazos señalados.

42 Mediante auto de 16 de mayo de 2006, conforme al artículo 65, letra b), al artículo 66, apartado 1, y al artículo 67, apartado 3, tercer párrafo, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, éste ordenó a la Comisión que presentara el acta completa de la reunión de 11 de octubre de 1996, con el nombre de todos los participantes, disponiendo que dicho documento no se comunicase a la demandante en el marco del presente procedimiento. Dicha petición fue satisfecha.

43 En la vista de 13 de septiembre de 2006 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

44 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare que la aceptación por la Comisión de la modificación realizada por el Gobierno del Reino Unido a la GBP es contraria al artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE).

— Declare que la Comisión no hubiera debido aceptar la modificación anterior y que al hacerlo, infringió el artículo 30 del Tratado CE.

— Anule la Decisión impugnada.

— Ordene a la Comisión que comunique el nombre de todas las personas que asistieron a la reunión.

— Condene en costas a la Comisión.

45 En la vista, el SEPD, apoyando la solicitud de acceso a los documentos de la demandante, solicitó que el Tribunal de Primera Instancia anulase la Decisión impugnada.

46 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad de las solicitudes relativas al procedimiento por incumplimiento.

— Desestime la pretensión de anulación de la Decisión impugnada.

— Declare la inadmisibilidad de la pretensión de que se ordene a la Comisión divulgar los nombres de las demás personas que participaron en la reunión.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad de la pretensión dirigida a que el Tribunal de Primera Instancia ordene a la Comisión que comunique el nombre de todas las personas que asistieron a la reunión

47 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del control de la legalidad que ejerce el Tribunal de Primera Instancia, éste no puede dirigir órdenes conminatorias a las instituciones o hacer sus veces. Esta limitación del control de la legalidad se aplica a todos los ámbitos contenciosos de que pueda conocer el Tribunal de Primera Instancia, incluido el acceso a documentos (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2001, Mattila/Consejo y Comisión, T-204/99, Rec. p. II-2265, apartado 26, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2004, Mattila/Consejo y Comisión, C-353/01 P, Rec. p. I-1073, apartado 15).

48 En consecuencia, no puede admitirse la pretensión de la demandante de que el Tribunal de Primera Instancia ordene a la Comisión que le comunique el nombre de todas las personas que asistieron a la reunión de 11 de octubre de 1996.

Sobre la ilegalidad del archivo del procedimiento por incumplimiento conforme al artículo 169 del Tratado CE

Alegaciones de las partes

49 La demandante alega que la Comisión aceptó archivar un procedimiento por incumplimiento en el que la reunión de 11 de octubre de 1996 constituía un elemento fundamental, lo que supone una infracción del artículo 30 del Tratado CE o, con carácter subsidiario, del artículo 6 del Tratado CE (actualmente, artículo 12 CE, tras su modificación).

50 En efecto, habida cuenta de que la Comisión rechazó la petición de la demandante de asistir a la reunión, que archivó erróneamente el procedimiento por incumplimiento, que la GBP modificada continúa discriminando a las cervezas procedentes de otros Estados miembros frente a las del Reino Unido y que se muestra extremadamente reticente a divulgar el nombre de los participantes en la reunión, ésta fue utilizada por el Gobierno del Reino Unido y las grandes sociedades productoras de cerveza del Reino Unido como medio de persuadir a la Comisión de aceptar una modificación destinada a impedir a los importadores de cerveza como la demandante vender sus productos en una parte importante del mercado del Reino Unido. Según la demandante, esta concertación, cuyo objetivo era conseguir un archivo ilegal del procedimiento por incumplimiento, le ocasionó la pérdida de una oportunidad y, en consecuencia, importantes pérdidas económicas. Por consiguiente, se produjo una infracción del artículo 30 del Tratado CE.

51 La demandante alega que la GBP modificada es también contraria al artículo 6 del Tratado CE, en la medida en que su finalidad es establecer una discriminación basada en la nacionalidad en perjuicio de las cervezas producidas en otros Estados miembros distintos del Reino Unido.

52 La Comisión considera, en esencia, que la pretensión de la demandante que tiene por objeto que se declare que su aceptación de la modificación realizada por el Gobierno del Reino Unido a la GBP es contraria al artículo 30 del Tratado CE, que no hubiera debido aceptarla y que, de esta forma, infringió el artículo 30 del Tratado CE, son manifiestamente inadmisibles.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

53 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que la aceptación por parte de la Comisión de la modificación realizada por el Gobierno del Reino Unido a la GBP es contraria a los artículos 30 y 6 del Tratado CE. Esta pretensión debe interpretarse en el sentido de que la demandante afirma, en realidad, que la Comisión archivó erróneamente su reclamación en la que denunciaba unas medidas del Reino Unido que, según ella, son contrarias al Derecho comunitario.

54 A este respecto, es necesario recordar que los particulares no están legitimados para solicitar la anulación de una negativa de la Comisión a incoar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro (auto del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1992, Asia Motor Francia/Comisión, C-29/92, Rec. p. I-3935, apartado 21, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 15 de marzo de 2004, Institouto N. Avgerinopoulou y otros/Comisión, T-139/02, Rec. p. II-875, apartado 76, y de 19 de septiembre de 2005, Aseprofar y Edifa/Comisión, T-247/04, Rec. p. II-3449, apartado 40).

55 Del artículo 169 del Tratado CE resulta, en efecto, que la Comisión no está obligada a incoar un procedimiento por incumplimiento, sino que dispone, a este respecto, de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir a la institución que defina su posición en un sentido determinado, y a

interponer un recurso de anulación contra su negativa a actuar (autos del Tribunal de Primera Instancia de 16 de febrero de 1998, Smanor y otros/Comisión, T-182/97, Rec. p. II-271, apartado 27, e Institouto N. Avgerinopoulou y otros/Comisión, antes citado, apartado 77).

56 En el caso de autos, no puede admitirse la pretensión de la demandante de que se anule la negativa de la Comisión a incoar un procedimiento por incumplimiento contra el Reino Unido por el motivo de que la GBP modificada infringe los artículos 6 y 30 del Tratado CE. En estas circunstancias, no puede acusarse a la propia Comisión de haber infringido estos artículos al archivar el procedimiento en cuestión.

57 En todo caso, suponiendo que la pretensión de la demandante no tenga por objeto obtener la anulación de esta negativa, sino la de la decisión por la que se archivó su denuncia de 10 de diciembre de 1997, es necesario recordar que la decisión mediante la cual la Comisión archiva una denuncia en la que se le informa de un comportamiento de Estado que puede dar lugar a la incoación de un procedimiento por incumplimiento no tiene fuerza vinculante y, en consecuencia, no es un acto impugnable (auto Aseprofar y Edifa/Comisión, antes citado, apartado 48). Además, el recurso es manifiestamente extemporáneo en lo que atañe a la fecha de esta decisión.

58 En estas circunstancias, no pueden admitirse los motivos de la demandante relativos al archivo de su denuncia.

59 Además, en cuanto al motivo de la demandante según el cual el archivo ilegal del procedimiento por incumplimiento le ocasionó la pérdida de una oportunidad e importantes pérdidas económicas, es suficiente constatar que la demandante no ha formulado una pretensión de indemnización en el marco de su recurso. Por consiguiente, no es necesario pronunciarse a este respecto.

Sobre el acceso a los documentos

Alegaciones de las partes

60 La demandante alega que, conforme a las conclusiones del Informe especial del Defensor del Pueblo, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 no es aplicable en el caso de autos, ya que la Directiva 95/46 no obliga a la Comisión a guardar en secreto el nombre de las personas que le comunican opiniones o informaciones. La demandante hace referencia, a este respecto, al escrito del Defensor del Pueblo dirigido al Presidente de la Comisión de 30 de septiembre de 2002, citado en el apartado 32 anterior, en el que acusa a la Comisión de hacer una aplicación errónea de la Directiva 95/46.

61 Además, según la demandante, tampoco se aplica el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001. En efecto, puesto que la reunión tuvo lugar en el año 1996, el proceso de toma de decisiones de la Comisión sólo podía verse eventualmente afectado por la divulgación en una medida, a lo sumo, mínima, ya que habían transcurrido siete años entre la celebración de esta reunión y la fecha de interposición del recurso. Sin embargo, incluso aunque esta disposición se aplicase, la Comisión no puede invocarla para apoyar su negativa a divulgar la información solicitada, ya que en este caso existe un interés público superior en esta divulgación. En efecto, el Defensor del Pueblo y el Parlamento se han interesado de forma especial, en este asunto, por el hecho de que terceros influyentes hayan podido comunicar su opinión a la Comisión en el más absoluto secreto, lo cual es contrario al principio de transparencia.

62 En su escrito de réplica, la demandante alega que existe un elemento nuevo en el escrito de contestación, a saber, que las personas cuyos nombres la demandante había pedido que se divulgasen eran representantes de la CBMC y habían actuado conforme a las instrucciones de la entidad que representaban. La demandante afirma que, puesto que la Comisión ha revelado que estas personas eran representantes de

la CBMC, esta afirmación ahora es pública y la reputación de la Comisión en materia de respeto de la confidencialidad no se verá comprometida por la divulgación del nombre de estas personas.

63 La demandante recuerda que las asociaciones profesionales, como la CBMC, representan habitualmente a todos los operadores de un mercado determinado o a la mayoría de ellos y, por lo tanto, tienen tendencia a exponer un punto de vista en nombre de todos los operadores de un sector. La reputación de la Comisión sólo podría ponerse en entredicho si se demostrase que, en la reunión de 11 de octubre de 1996, los representantes de la CBMC habían representado a un número de empresas cerveceras determinado para mantener el cierre del mercado de la cerveza vendida en los establecimientos de despacho de bebidas alcohólicas del Reino Unido. Según la demandante, esta pérdida de confidencialidad no presenta ningún riesgo cuando las informaciones han sido comunicadas por empleados de tal asociación profesional, salvo que ésta no exponga correctamente el punto de vista de todos sus miembros.

64 La demandante concluye que el artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001 obliga a la Comisión a divulgar totalmente el nombre de los participantes en la reunión y las observaciones transmitidas en el marco del procedimiento por incumplimiento, y que ninguna de las excepciones enunciadas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 es aplicable en el caso de autos.

65 El SEPD afirma, como parte de las alegaciones que formuló en la vista, que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001. A este respecto, hace referencia a un documento que lleva por título «Acceso del público a los documentos y protección de datos» (Documentos de referencia, julio de 2005 nº 1, SEPD — Supervisor Europeo de Protección de datos), que se encuentra en su sitio Internet.

66 El SEPD subraya la necesidad de mantener un equilibrio óptimo entre la protección de los datos personales, por una parte, y el derecho fundamental del ciudadano europeo de tener acceso a los documentos de las instituciones, por otra parte. Pues bien, el razonamiento de la Comisión no tiene correctamente en cuenta este equilibrio, que se rige explícitamente por el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001. En efecto, una solicitud de acceso a documentos se basa en principios democráticos y no es necesario mencionar las razones por las que se solicitan los documentos y, por consiguiente, no es pertinente la aplicación del artículo 8 del Reglamento nº 45/2001 en el caso de autos. Asimismo, el SEPD estima que las normas sobre protección de datos no permiten deducir de ellas un derecho general a participar, de forma anónima, en actividades públicas.

67 Según el SEPD, el interés protegido en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 es la intimidad y no la protección de datos personales, que es un concepto mucho más amplio que el de intimidad. Si bien el nombre de un participante, mencionado en el acta de una reunión, entra en el ámbito de los datos personales porque se revela la identidad de esta persona y porque el concepto de protección de datos personales es aplicable a estos datos, pertenezcan o no al ámbito de la intimidad, el SEPD recuerda que, en el marco de las actividades profesionales, la divulgación de un nombre por lo general no tiene relación con la intimidad. Deduce de ello que la Comisión no puede invocar el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 para negarse a revelar el nombre de las personas de que se trata.

68 El SEPD concluye que, en todo caso, el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a negarse a la divulgación no es un derecho absoluto, sino que implica que la intimidad sufra un perjuicio grave o considerable, cuestión que debe apreciarse a la luz de las normas y principios de la protección de datos personales. No existe un derecho general de la persona afectada a oponerse a la divulgación. El interesado que se opone a la divulgación debe aportar una razón plausible, que explique por qué la divulgación podría ser perjudicial para él.

69 La Comisión alega que la pretensión de anulación de la Decisión impugnada carece de fundamento. Constata que, en el caso de autos, se trata de la interacción de dos derechos, a saber, el derecho de acceso del público a los documentos y el derecho a la protección de la intimidad y de los datos.

70 Por una parte, el derecho de acceso del público a los documentos conforme al Reglamento nº 1049/2001, en general, carece de restricciones, es automático y no depende del interés particular de una persona que solicita el acceso a un documento. La persona que presenta esta solicitud normalmente no está obligada a justificarla.

71 Por otra parte, los datos personales sólo pueden divulgarse de forma leal y legítima sobre la base de los principios fundamentales que rigen el derecho a la intimidad y de las disposiciones específicas aplicables en materia de tratamiento de datos personales. La Comisión hace referencia al artículo 8 del CEDH, al artículo 286 CE y a los artículos 7 y 8 de la Carta. Las disposiciones del Reglamento nº 45/2001 establecen que la persona que solicita el acceso a los datos personales debe demostrar que la divulgación de estos datos es necesaria y garantizar a la Comisión que no perjudica a los intereses legítimos de la persona de que se trata.

72 La Comisión señala que la demandante no formula alegaciones jurídicas para fundamentar su tesis de que no es aplicable la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 y posteriormente por el Reglamento nº 45/2001, sino que se limita a invocar el proyecto de Recomendación del Defensor del Pueblo y la Resolución del Parlamento que lo apoya. Pues bien, la conclusión del Defensor del Pueblo se basa en una interpretación de la Directiva 95/46 y del Código de conducta que el Tribunal de Justicia ha rechazado posteriormente (sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión, C-41/00 P, Rec. p. I-2125; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 7 de diciembre de 1999, Interporc/Comisión, T-92/98, Rec. p. II-3521, apartado 70, y de 16 de octubre de

2003, Co-Frutta/Comisión, T-47/01, Rec. p. II-4441, apartados 63 y 64). Además, habida cuenta de que la demandante presentó la última solicitud de acceso después de la entrada en vigor de los Reglamentos nº 1049/2001 y nº 45/2001, es necesario examinar la negativa de la Comisión a divulgar la información solicitada a la luz de estas normas. En todo caso, no corresponde ni al Defensor del Pueblo ni al Parlamento realizar una interpretación concluyente de la ley.

73 La Comisión alega que el Tribunal de Justicia ha confirmado su postura en lo que se refiere al alcance de las normas sobre protección de datos personales. Éste declaró que las normas sobre protección de datos personales y, en particular, el principio de proporcionalidad, se aplicaban a la publicación del nombre de personas físicas incluso si se trataba de empleados del sector público y el tratamiento se realizaba con un objetivo de interés general (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros, C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Rec. p. I-4989, apartado 64). Esta interpretación fue confirmada posteriormente por el Tribunal de Justicia, en relación con la Directiva 95/46, en la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec. p. I-12971, apartado 24), según la cual el concepto de «datos personales» incluye, sin duda, el nombre de una persona junto con su número de teléfono u otra información relativa a sus condiciones de trabajo o a sus aficiones.

74 La Comisión subraya que el método específico de conciliar el derecho de acceso del público a los documentos y el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales se encuentra en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, que debe interpretarse conjuntamente con el undécimo considerando de dicho Reglamento, según el cual «al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión». Esta excepción no debe ponderarse con un interés público superior que justifique la divulgación del documento de que se trata, en virtud del Reglamento nº 1049/2001, sino que exige específicamente a las instituciones comunitarias que denieguen el acceso a un documento si su divulgación pone en peligro la protección de la intimidad y la de los datos personales.

75 El Reglamento nº 45/2001 no impide la divulgación ni cualquier otro tratamiento de datos personales por la Comisión, sino que proporciona el medio de determinar caso por caso si una institución puede tratar datos personales de forma lícita y leal, y si tal tratamiento no pone en peligro la protección de los datos personales.

76 La Comisión subraya que si, en un caso específico y conforme al Reglamento nº 45/2001, el tratamiento se hace de forma lícita y leal, no puede invocarse la excepción del derecho de acceso del público prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, y el documento que contiene datos personales debe divulgarse. Por el contrario, si el tratamiento solicitado fuera ilícito o desleal y si el solicitante no pudiera justificar la necesidad de una divulgación, la Comisión no estaría obligada a divulgar estos datos.

77 La Comisión sostiene que, al ser de la misma naturaleza, de la misma importancia y del mismo grado los dos derechos en cuestión, deben ser aplicados conjuntamente y debería encontrarse un equilibrio en cada caso particular relativo a una solicitud de acceso a un documento público que contenga datos personales.

78 La Comisión hace referencia a un informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en sus Estados miembros, redactado en el año 2002 por la red europea de expertos independientes en derechos fundamentales CFR-CDF, según el cual «sin dejar de considerar la posibilidad de permitir un acceso parcial a determinados documentos, la institución comunitaria no debe conceder un derecho de acceso a los documentos cuando el interés del solicitante no tiene ninguna relación de proporcionalidad razonable con el perjuicio que resulta al derecho de la persona de que se trata a mantener su intimidad frente al tratamiento de datos personales».

79 La necesidad de un enfoque equilibrado de este tipo fue resaltada por el Grupo de trabajo sobre protección de datos creado por el artículo 29 de la Directiva 95/46, en su Dictamen 5/2001, de 17 de mayo de 2001, sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo. Según este Dictamen:

«Conviene observar [...] que la obligación de divulgación que impone la legislación relativa al acceso del público a los documentos administrativos no establece obligación absoluta de transparencia. La legislación más bien supedita la obligación de garantizar el acceso a los documentos al respeto del derecho a la vida privada. Por tanto, no justifica una divulgación ilimitada o sin restricciones de los datos personales. Por el contrario, de la lectura conjunta de la legislación relativa al acceso del público y la relativa a la protección de la vida privada se desprende la necesidad de analizar individualmente las circunstancias de cada caso para encontrar un equilibrio entre ambos derechos. En particular, al término de este análisis, la legislación sobre el acceso del público a los documentos puede prever la aplicación de normas distintas a las diversas categorías de datos o tipos de interesados.»

80 La Comisión recuerda que el Reglamento nº 1049/2001 no establece una obligación automática e ilimitada de divulgar documentos o partes de documentos relativos a datos personales, sino que esta obligación sólo existe en la medida en que no sea contraria a las normas aplicables en materia de protección de datos.

81 En el caso de autos, la Comisión tuvo en cuenta todas las circunstancias del asunto. En lo que atañe a los representantes de las autoridades del Reino Unido y de la CBMC, la demandante fue ampliamente informada de los intereses y de las entidades representadas en la reunión. En su calidad de representantes, las personas presentes actuaron conforme a las instrucciones de las entidades que representaban, y ello como representantes de ésta y no a título personal. La Comisión subraya que las consecuencias de las decisiones adoptadas en la reunión conciernen a las entidades representadas y no a sus representantes personalmente. Por consiguiente, la información relativa a las entidades representadas constituye la información pertinente que debe someterse

al examen del público conforme al principio de transparencia y la negativa de la Comisión a divulgar la identidad de las personas que representan estos intereses no debe considerarse una vulneración de los derechos de la demandante. La Comisión también tuvo en cuenta la necesidad de no poner en entredicho su capacidad para efectuar investigaciones ni a sus fuentes de información.

82 Además, la Comisión alega que la demandante nunca cumplió el requisito de justificar la necesidad de la transmisión de datos, prevista en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001. En efecto, la comunicación de la identidad de los participantes no permite aportar aclaraciones adicionales sobre la decisión de la Comisión de archivar el procedimiento por incumplimiento. Puesto que el acta se divulgó, el público fue ampliamente informado de los hechos y de las alegaciones en las que la Comisión se basó para tomar su decisión. En consecuencia, dado que no se ha proporcionado ninguna razón específica y válida para demostrar la necesidad de divulgar datos personales a terceros, la Comisión estaba obligada a denegar tal divulgación.

83 Según la Comisión, al contrario de lo que alega la demandante en su escrito de réplica, el hecho de que los nombres del personal de la CBMC sean públicos no significa que ocurra lo mismo con la identidad de las personas que participaron en la reunión. La Comisión subraya que ello no significa que el nombre de determinados representantes de una asociación profesional que hayan representado a ésta en una reunión pueda deducirse necesariamente de la publicación de la identidad de toda su plantilla. En efecto, si éste fuera el caso, la demandante no tendría ningún motivo para solicitar que se le comunicasen estos nombres. Además, la demandante no ha sugerido que los representantes de CBMC no hayan defendido los puntos de vista de la asociación en la reunión. La demandante no demuestra por qué la divulgación de la identidad de las personas de que se trata proporciona una información más pertinente que la que contienen el acta de la reunión y los demás documentos hechos públicos.

84 En lo que atañe a las alegaciones de la demandante relativas a la supuesta aplicación del artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, la Comisión subraya que no basó su negativa a divulgar los nombres en esta excepción, sino en la prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, de dicho Reglamento.

85 La demandante fue informada de que, aun suponiendo que las normas en materia de protección de datos no se aplicase a la solicitud, la Comisión tenía derecho a negarse a divulgar el nombre de cinco personas contra la voluntad de éstas para no comprometer su capacidad para investigar supuestas infracciones de la legislación comunitaria. La reunión de 11 de octubre de 1996 tuvo lugar en el marco de una investigación de este tipo. Si el nombre de las personas que facilitan información pudiera divulgarse en contra de su voluntad, la Comisión podría quedar privada de una fuente de información preciosa, lo que podría poner en peligro su capacidad para realizar tales investigaciones.

86 Además, la Comisión recuerda que, en el marco de las denuncias y de los procedimientos por incumplimiento, los denunciantes tienen la posibilidad de elegir un tratamiento «confidencial» o «no confidencial». No existe ningún motivo válido que permita negar a las demás partes afectadas por el procedimiento por incumplimiento la posibilidad de gozar del mismo derecho.

87 Por consiguiente, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 obligó a no transmitir a la demandante los cinco nombres que siguen en el anonimato.

88 Por último, la Comisión afirma que la demandante no ha aportado la prueba de un «interés público superior en la divulgación» de estos nombres, que permita oponerse a la aplicación de esta excepción.

89 En el caso de autos, la divulgación del nombre de otras personas, contra su voluntad y sus expectativas en materia de confidencialidad cuando colaboraron en la investigación sobre la supuesta infracción, pone en peligro la protección de todas las investigaciones. Por consiguiente, el interés público manifiesto exige que la confidencialidad de las investigaciones sea protegida y no puesta en peligro.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

Observaciones preliminares

90 Con carácter preliminar, es necesario destacar que la solicitud de acceso de la demandante al documento completo, al igual que su demanda, se basan en el Reglamento nº 1049/2001.

91 En segundo lugar, es necesario recordar que, en la Decisión impugnada, la Comisión consideró que el Reglamento nº 45/2001 se aplicaba a la solicitud de divulgación del nombre de los participantes en la reunión de 11 de octubre de 1996. La Comisión consideró que, puesto que la demandante no había demostrado ningún objetivo expreso y legítimo, ni la necesidad de tal divulgación, no se cumplían los requisitos del artículo 8 de dicho Reglamento y debía aplicarse la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001. Añadió que, aunque no se aplicasen las normas sobre protección de datos personales, sin embargo debía negarse a divulgar los demás nombres en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, para no poner en peligro su capacidad de realizar investigaciones.

92 A este respecto, debe recordarse que, según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, el que solicita acceso no está obligado a justificar su solicitud y no tiene, por ello, que demostrar interés alguno en tener acceso a los documentos solicitados (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, Rec. p. II-2023, apartado 82 y la jurisprudencia citada).

93 Hay que recordar igualmente que el acceso a los documentos de las instituciones constituye el principio y que una decisión denegatoria sólo es válida si se basa en una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento nº 1409/2001.

94 Según reiterada jurisprudencia, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consagrado en este Reglamento (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y van der Wal/Comisión, C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1, apartado 27; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002, Kuijer/Consejo, T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 55, y Franchet y Byk/Comisión, antes citada, apartado 84).

95 Procede examinar la aplicación que la Comisión hizo de las excepciones del artículo 4, apartado 1, letra b), y del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 a la luz de esta jurisprudencia.

Sobre la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001

— Observaciones preliminares relativas a la vertebración entre los Reglamentos nº 1049/2001 y nº 45/2001

96 Procede recordar que, en virtud del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación

suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

97 A este respecto, es necesario señalar que, aunque en su demanda la demandante hace referencia únicamente a la Directiva 95/46 y no al Reglamento nº 45/2001, debe interpretarse que su recurso se refiere a dicho Reglamento, ya que la Decisión impugnada se basa, parcialmente, en este Reglamento. Además, en la vista la demandante hizo referencia correctamente a dicho Reglamento.

98 Con carácter preliminar, es necesario examinar la relación existente entre los Reglamentos nº 1049/2001 y nº 45/2001 con vistas a la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 en el caso de autos. A estos efectos, es necesario tener en cuenta que tienen objetivos diferentes. El primero pretende garantizar la mayor transparencia posible en el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas y en la información en la que basan sus decisiones. En consecuencia, tiene por finalidad facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover buenas prácticas administrativas. El segundo pretende garantizar la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, en particular, del derecho a la intimidad en el tratamiento de los datos personales.

99 El decimoquinto considerando del Reglamento nº 45/2001 indica que el acceso a los documentos, incluidas las condiciones de acceso a los documentos que contienen datos personales, depende de las normas adoptadas sobre la base del artículo 255 CE.

100 En consecuencia, el acceso a los documentos que contienen datos personales entra en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001, según el cual, en principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. Prevé también que determinados intereses públicos y privados deben ser protegidos a través de excepciones.

101 Así, este Reglamento establece una excepción, recordada anteriormente, relativa a los casos en que la divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales, como el Reglamento nº 45/2001.

102 Asimismo, según el undécimo considerando del Reglamento nº 1049/2001, al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión, por lo tanto, también los principios consagrados en el Reglamento nº 45/2001.

103 A este respecto, procede recordar las disposiciones más pertinentes del Reglamento nº 45/2001.

104 En virtud del artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001, los «datos personales» comprenden toda información sobre una persona física identificada o identificable. Se considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. En consecuencia, pueden considerarse datos personales, por ejemplo, el nombre y apellidos, la dirección, la dirección de correo electrónico, el número de cuenta bancaria, los números de las tarjetas de crédito, el número de seguridad social, el de teléfono o incluso el del permiso de conducir.

105 Además, en virtud del artículo 2, letra b), del Reglamento nº 45/2001, el «tratamiento de datos personales» comprende cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, adaptación o

modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que permita el acceso a los mismos, así como la alineación o interconexión, y el bloqueo, supresión o destrucción. En consecuencia, la comunicación de datos por transmisión, difusión o cualquier otra forma de puesta a disposición entra en la definición de «tratamiento» y, de esta forma, este Reglamento contempla, por sí mismo, independientemente del Reglamento nº 1049/2001, la posibilidad de hacer públicos determinados datos personales.

106 Además, es necesario que el tratamiento sea lícito, en virtud del artículo 5, letras a) o b), del Reglamento nº 45/2001, según el cual el tratamiento debe ser necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento. Procede destacar que el derecho a acceder a los documentos de las instituciones reconocido a los ciudadanos de la Unión Europea y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, previsto en el artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001, constituye una obligación jurídica en el sentido del artículo 5, letra b), del Reglamento nº 45/2001. En consecuencia, mientras que el Reglamento nº 1049/2001 obliga a la comunicación de datos, que constituye un «tratamiento» en el sentido del artículo 2, letra b), del Reglamento nº 45/2001, el artículo 5 de este Reglamento hace que tal comunicación sea lícita a este respecto.

107 En cuanto a la obligación de demostrar la necesidad de la transmisión, prevista en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, es necesario recordar que el acceso a los documentos que contienen datos personales entra en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001 y que, según el artículo 6, apartado 1, de éste, el que solicita acceso no está obligado a justificar su solicitud y no tiene, por ello, que demostrar interés alguno en tener acceso a los documentos solicitados (véase el apartado 92 anterior). Por consiguiente, en el caso en que deban transmitirse datos personales para dar cumplimiento al artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001, que establece el derecho de acceso a los documentos de todos los ciudadanos de la Unión, la situación entra en el ámbito de aplicación de este Reglamento y, por lo tanto, el solicitante no está obligado a demostrar la necesidad de la divulgación en el sentido del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001. En efecto, si exigiese que el solicitante

demostrase la necesidad de la transmisión, como requisito adicional impuesto por el Reglamento nº 45/2001, este requisito sería contrario al objetivo del Reglamento nº 1049/2001, a saber, garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos en poder de las instituciones.

108 Además, habida cuenta de que, en virtud del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, debe denegarse el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona, una transmisión que no entre en el ámbito de aplicación de esta excepción no puede, en principio, perjudicar los intereses legítimos del interesado, en el sentido del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001.

109 En cuanto al derecho de oposición del interesado, el artículo 18 del Reglamento nº 45/2001 dispone que éste tiene derecho a oponerse en cualquier momento, por razones imperiosas y legítimas propias de su situación particular, a que los datos que le conciernen sean objeto de tratamiento, salvo en los casos contemplados, concretamente, en el artículo 5, letra b), de dicho Reglamento. En consecuencia, habida cuenta de que el tratamiento al que se refiere el Reglamento nº 1049/2001 constituye una obligación jurídica en el sentido del artículo 5, letra b), del Reglamento nº 45/2001, el interesado no dispone, en principio, de un derecho de oposición. Sin embargo, puesto que el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 prevé una excepción a esta obligación jurídica, debe tenerse en cuenta, sobre esta base, la incidencia de la divulgación de los datos relativos al interesado.

110 A este respecto, es necesario destacar que si la comunicación de estos datos no supone un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad del interesado, tal como exige el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, la negativa del interesado no puede impedir esta comunicación.

111 Además, debe recordarse que las disposiciones del Reglamento nº 45/2001, en la medida en que regulan el tratamiento de datos personales que pueden atentar contra las libertades fundamentales y, en particular, contra el derecho a la intimidad, deben ser interpretadas a la luz de los derechos fundamentales que, según una reiterada jurisprudencia, forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantizan el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia (véase, por analogía, en relación con la Directiva 95/46, la sentencia Österreichischer Rundfunk y otros, antes citada, apartado 68).

112 Estos principios están recogidos de forma expresa en el artículo 6 UE, apartado 2, a tenor del cual la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el CEDH y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

113 A este respecto, procede señalar que el artículo 8 del CEDH, al tiempo que enuncia, en su apartado 1, el principio de no injerencia de la autoridad pública en el ejercicio del derecho a la vida privada, admite, en su apartado 2, que una injerencia de este tipo es posible en tanto en cuanto esté «prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás».

114 Es necesario también recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la «vida privada» es un concepto amplio que no puede definirse de forma exhaustiva. El artículo 8 del CEDH protege también el derecho a la identidad y al desarrollo personal y el derecho de todo individuo a entablar y desarrollar relaciones con sus semejantes y con el mundo exterior. Ninguna razón de principio permite excluir las actividades profesionales o comerciales del concepto de «vida privada» (véanse TEDH, sentencias Niemitz c. Alemania de 16 de diciembre de 1992, serie A nº 251-B, § 29; Amann c. Suiza de 16 de febrero de 2000, *Recueil des arrêts et décisions,* 2000-II, § 65, y Rotaru c. Rumania de 4 de mayo de 2000, *Recueil des arrêts*

et décisions, 2000-V, § 43). Existe, pues, una zona de interacción de una persona con otras, aún en un contexto público, que puede caer en el ámbito de la «vida privada» (véase TEDH, sentencia Peck c. Reino Unido de 28 de enero de 2003, *Recueil des arrêts et décisions,* 2003-I, § 57, y la jurisprudencia citada).

115 Para caracterizar la existencia de una infracción del artículo 8 del CEDH, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una injerencia en la intimidad del interesado y, en segundo lugar, si éste es el caso, si esta injerencia está justificada. Para estar justificada, debe estar prevista por la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesaria en una sociedad democrática. En cuanto a este requisito, para determinar si una divulgación es «necesaria en una sociedad democrática», es necesario examinar si los motivos invocados para justificarla son «pertinentes y suficientes», y si las medidas adoptadas son proporcionadas a la finalidad legítima perseguida. En los asuntos relativos a la divulgación de datos personales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que era necesario reconocer a las autoridades competentes un determinado margen para establecer un justo equilibrio entre los intereses públicos y privados en conflicto. Sin embargo, este margen de apreciación va de la mano del control jurisdiccional y su alcance está en función de factores tales como la naturaleza y la importancia de los intereses en juego y la gravedad de la injerencia (véase la sentencia Peck c. Reino Unido, antes citada, en particular § 76 y 77; véanse también las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 2006, Parlamento/Consejo y Comisión, C-317/04 y C-318/04, Rec. pp. I-4721 y ss., especialmente p. I-4724, apartados 226 a 228).

116 Es necesario constatar que, conforme al artículo 6 UE, apartado 2, toda decisión adoptada en aplicación del Reglamento nº 1049/2001 debe respetar el artículo 8 del CEDH. A este respecto, procede recordar que el Reglamento nº 1049/2001 determina los principios generales y los límites que, por razones de interés público o privado, regulan el ejercicio del derecho de acceso a los documentos, de conformidad con el artículo 255 CE, apartado 2. Por consiguiente, el artículo 4, apartado 1, letra b), de este Reglamento establece una excepción que tiene por objeto garantizar la protección de la intimidad y la integridad de la persona.

117 Además, es necesario recordar que las excepciones al principio de acceso a los documentos deben interpretarse de manera restrictiva. La excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 sólo afecta a los datos personales que pueden, de forma concreta y efectiva, suponer un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona.

118 Procede también subrayar que el hecho de que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el concepto de «vida privada» sea amplio, y el derecho a la protección de datos personales pueda constituir uno de los aspectos del derecho al respeto de la intimidad (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Parlamento/Consejo y Comisión, antes citadas, apartado 209), no significa que todos los datos personales entren necesariamente en el concepto de «intimidad».

119 *A fortiori,* no todos los datos personales pueden, por su naturaleza, suponer un perjuicio para la intimidad del interesado. En efecto, en el trigésimo tercer considerando de la Directiva 95/46, se hace referencia a los datos que por su naturaleza pueden atentar contra las libertades fundamentales o la intimidad y que no deben ser objeto de tratamiento alguno, salvo en caso de que el interesado haya dado su consentimiento explícito, lo que indica que no todos los datos tienen la misma naturaleza. Tales datos sensibles pueden incluirse en aquéllos a los que se refiere el artículo 10 del Reglamento nº 45/2001, relativos al tratamiento de categorías particulares de datos como los que revelan el origen racial o étnico, las convicciones religiosas o filosóficas, o los datos relativos a la salud o a la sexualidad.

120 De todo lo anterior resulta que, en el caso de autos, para poder determinar si se aplica la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, es necesario examinar si el acceso del público al nombre de los participantes en el reunión del 11 de octubre de 1996 puede, de forma concreta y efectiva, suponer un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de los interesados.

— Aplicación de la excepción relativa al perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de los interesados, prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, al presente asunto

121 En el presente asunto, la solicitud de acceso de que se trata se refiere al acta de una reunión de la Comisión en la que participaron representantes de la DG «Mercado Interior y Servicios Financieros» de la Comisión, del Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido y representantes de la CBMC. Esta acta contiene una lista de los participantes en la reunión, enumerados en función de las entidades en cuyo nombre y representación estas personas participaron en dicha reunión, designados por su tratamiento, la inicial de su nombre, su apellido y, en su caso, el servicio, organismo u asociación de la que dependen en el seno de estas entidades. El texto del acta no hace referencia a las personas físicas sino a las entidades en cuestión, tales como la CBMC, la DG «Mercado Interior y Servicios Financieros» o el Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido.

122 En consecuencia, es necesario constatar que la lista de los participantes en la reunión que figuran en el acta en cuestión contiene datos personales, en el sentido del artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001, ya que las personas que participaron en esta reunión pueden ser identificadas en ella.

123 Sin embargo, debe constatarse que el mero hecho de que un documento contenga datos personales no significa necesariamente que se ponga en peligro la intimidad o la integridad de las personas de que se trata, a pesar de que la actividad profesional no esté, en principio, excluida del concepto de «vida privada» en el sentido del artículo 8 del CEDH (véanse el apartado 114 anterior y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que allí se cita).

124 En efecto, tal como señala la propia Comisión, las personas que asistieron a la reunión del 11 de octubre de 1996, cuyos nombres no han sido divulgados, asistieron en calidad de representantes de la CBMC y no a título personal. La Comisión subrayó

también que las decisiones adoptadas en la reunión se referían a las entidades representadas y no a sus representantes a título personal.

125 En estas circunstancias, es necesario constatar que el hecho de que el acta contenga el nombre de estos representantes no pone en peligro la intimidad de las personas en cuestión, habida cuenta de que participaron en la reunión como representantes de sus entidades. Además, tal como se ha constatado anteriormente, el acta no contiene ninguna opinión individual atribuible a estas personas, sino posturas imputables a las entidades que estas personas representan.

126 En todo caso, es necesario destacar que la divulgación del nombre de los representantes de la CBMC no puede, de forma concreta y efectiva, suponer un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de los interesados. La mera presencia del nombre de la persona de que se trata en la lista de los participantes en una reunión, en nombre de la entidad que esta persona representaba, no constituye tal perjuicio y no pone en peligro la intimidad y la integridad de dichas personas.

127 Esta interpretación no se contradice con la sentencia Österreichischer Rundfunk y otros, antes citada, invocada por la Comisión. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que la recogida de datos nominativos sobre los ingresos profesionales de una persona para comunicárselos a un tercero, estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 8 del CEDH. Constató que, si bien la mera conservación, por el empresario, de datos nominativos relativos a las retribuciones abonadas a su personal no puede, como tal, constituir una injerencia en la vida privada, la comunicación de tales datos a un tercero, en el caso de autos, a una autoridad pública, lesiona el derecho al respeto de la vida privada de los interesados, sea cual fuere la utilización posterior de los datos comunicados de este modo, y presenta el carácter de una injerencia en el sentido del artículo 8 del CEDH (sentencia Österreichischer Rundfunk y otros, antes citada, apartado 74). El Tribunal de Justicia añadió que para demostrar la existencia de tal injerencia, carece de relevancia que los datos comunicados tuvieran o no carácter sensible o que los interesados hubieran sufrido o no

eventuales inconvenientes en razón de tal injerencia. Basta con que el empleador comunicase a un tercero los datos relativos a los ingresos percibidos por un trabajador o un pensionista (sentencia Österreichischer Rundfunk y otros, antes citada, apartado 75).

128 Debe señalarse que las circunstancias de ese asunto son diferentes de las del caso de autos. En efecto, el presente asunto entra en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001, y la excepción prevista en su artículo 4, apartado 1, letra b), se refiere únicamente a la divulgación de datos personales que pueden suponer un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona. Pues bien, tal como se ha señalado en el apartado 119 anterior, no todos los datos personales pueden suponer un perjuicio para la intimidad del interesado. En las circunstancias del presente asunto, el mero hecho de divulgar la participación de una persona física, que actúa en el ejercicio de sus funciones profesionales, como representante de una entidad colectiva, en una reunión mantenida con una institución comunitaria, cuando la opinión personal expresada por esta persona en esa ocasión no se puede identificar, no puede considerarse una injerencia en su intimidad. Por lo tanto, es necesario distinguirlo de la situación del asunto que dio lugar a la sentencia Österreichischer Rundfunk y otros, antes citada, donde se cuestionaba la recogida y notificación por un empresario a una autoridad pública de una combinación específica de datos personales, a saber, el nombre de las personas empleadas unido a los ingresos percibidos por éstas.

129 En la sentencia Lindqvist, antes citada, también invocada por la Comisión, el Tribunal de Justicia consideró que la operación que consiste en hacer referencia, en una página web, a diversas personas y en identificarlas por su nombre o por otros medios, como su número de teléfono o información relativa a sus condiciones de trabajo y a sus aficiones, constituía un «tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales» en el sentido de la Directiva 95/46 (sentencia Lindqvist, antes citada, apartado 27). Esta sentencia tampoco es determinante para el asunto de autos. En efecto, tal como se ha recordado en el apartado anterior, el presente asunto entra en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001 y, en consecuencia, se trata de determinar, además de si se refiere a un tratamiento de datos personales, si la divulgación de los datos en cuestión supone un perjuicio para el respeto de la intimidad y la integridad de la persona.

130 La interpretación del Tribunal de Primera Instancia tampoco contradice la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual el respeto de la vida privada incluye el derecho de la persona a entablar y desarrollar relaciones con sus semejantes y puede ampliarse a las actividades profesionales o comerciales (véanse las sentencias Niemitz c. Alemania, antes citada, § 29; Amann c. Suiza, antes citada, § 65; Rotaru c. Rumania, antes citada, § 43, y Peck c. Reino Unido, antes citada, § 57).

131 En efecto, si bien no puede excluirse *a priori* que el concepto de intimidad incluya determinados aspectos de la actividad profesional de la persona, esto no significa que toda actividad profesional se encuentre global y necesariamente cubierta por la protección del derecho al respeto a la intimidad. Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia considera que, en las circunstancias del presente asunto, la mera participación de un representante de una entidad colectiva en una reunión celebrada con una institución comunitaria no entra en el ámbito de su intimidad, de forma que la divulgación de un acta en la que se señale su presencia en dicha reunión no puede constituir una injerencia en su intimidad.

132 En consecuencia, la divulgación de los nombres en cuestión no da lugar a una injerencia en la intimidad de las personas que participaron en la reunión y no supone un perjuicio para la protección de su intimidad y de la integridad de sus personas.

133 Por consiguiente, la Comisión cometió un error al considerar que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 debía aplicarse en el caso de autos.

134 Por otra parte, la Comisión no afirma que, en el caso de autos, al recoger los datos, a saber, en la reunión de 11 de octubre de 1996, se hubiera comprometido a mantener en secreto los nombres de los participantes, o que los participantes

hubieran solicitado, durante la reunión, que la Comisión no revelase su identidad. Sólo en 1999, cuando la Comisión les pidió autorización para revelar su identidad, fue cuando determinados participantes se negaron a que su nombre fuera divulgado.

135 Pues bien, habida cuenta de que el requisito relativo a la existencia de un perjuicio a la protección de la intimidad y la integridad del interesado, exigido por el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, no se cumple en el caso de autos, la negativa de la persona de que se trata no puede impedir la divulgación. Además, la Comisión ni siquiera ha intentado probar que las personas que, tras la reunión, se negaron a que se divulgase su nombre, hubieran demostrado que la protección de su intimidad y su integridad habría sufrido un perjuicio por la divulgación.

136 A este respecto, debe señalarse también que, en definitiva, la Comisión sólo recibió la negativa de dos de las personas en cuestión y que no ha podido ponerse en contacto con las otras tres personas cuyos nombres tampoco ha divulgado (véase el apartado 35 anterior).

137 Las personas que participaron en esta reunión no pudieron considerar que las opiniones que expresaban en nombre y por cuenta de las entidades que representaban tendrían un tratamiento confidencial. Debe recordarse que, en el caso de autos, se trataba de una reunión celebrada en el marco de un procedimiento por incumplimiento. Aunque el denunciante puede, en un procedimiento de este tipo, en virtud de las normas internas de la Comisión, elegir un tratamiento confidencial, tal tratamiento no está previsto para las demás personas que participan en la investigación. Además, habida cuenta de que la Comisión divulgó el acta, si bien expurgada de ciertos nombres, está claro que consideró que no se trataba de información protegida por el secreto profesional. El Reglamento nº 45/2001 no exige que la Comisión guarde en secreto el nombre de las personas que le comunican opiniones o informaciones relativas al ejercicio de sus funciones.

138 En cuanto a la alegación de la Comisión, según la cual la demandante nunca cumplió la obligación de demostrar la necesidad de la transmisión, prevista en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, basta recordar que, tal como se ha señalado en los apartados 107 y 108 anteriores, puesto que la divulgación da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento nº 1049/2001 y no entra en el ámbito de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento, el solicitante no está obligado a demostrar la necesidad en el sentido del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001. En consecuencia, no puede estimarse la alegación de la Comisión según la cual la comunicación de la identidad de los participantes no habría permitido aportar aclaraciones adicionales sobre su decisión de archivar el procedimiento por incumplimiento.

139 Resulta de ello que la Comisión incurrió en un error de Derecho al constatar, en la Decisión impugnada, que la demandante no había demostrado un objetivo expreso y legítimo ni la necesidad de obtener el nombre de las cinco personas que participaron en la reunión y que, tras esta reunión, se opusieron a que se comunicase su identidad a la demandante.

140 Ha de examinarse también la aplicación de la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001.

Sobre la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría

141 Es necesario recordar que, en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

142 Aunque la demandante cita en su demanda, por error, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, es necesario interpretar su demanda en el sentido de que invoca el artículo 4, apartado 2, tercer guión, de este mismo Reglamento, ya que ésta es la disposición sobre cuya base la Comisión motivó, con carácter subsidiario, su negativa a conceder el acceso al acta completa. En todo caso, en la vista, la demandante se refirió al artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001.

143 Es preciso recordar que la institución está obligada a apreciar, en cada caso concreto, si los documentos cuya divulgación se solicita están amparados efectivamente por alguna de las excepciones enumeradas en el Reglamento relativo al acceso a los documentos.

144 En el caso de autos, se trata del acta de una reunión que tuvo lugar en el marco de un procedimiento por incumplimiento.

145 Sin embargo, el hecho de que el documento controvertido corresponda a un procedimiento por incumplimiento y, en consecuencia, se refiera a una actividad de investigación no basta en sí mismo para justificar la aplicación de la excepción invocada (véase, en este sentido, la sentencia Bavarian Lager/Comisión, antes citada, apartado 41). En efecto, tal como se ha recordado anteriormente, cualquier excepción al derecho de acceso a los documentos de las instituciones comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1049/2001 debe interpretarse y aplicarse de forma estricta (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 2000, Denkavit Nederland/Comisión, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 45).

146 A este respecto, procede recordar que las actividades de investigación de la Comisión ya habían terminado en el momento de adoptarse la Decisión impugnada, el 18 de marzo de 2004. En efecto, ésta ya había archivado el procedimiento por incumplimiento contra el Reino Unido el 10 de diciembre de 1997.

147 Así, en el caso de autos, resulta necesario verificar si el documento relacionado con actividades de investigación estaba amparado por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, a pesar de que la investigación había terminado y el procedimiento por infracción había sido archivado desde hacía más de seis años.

148 El Tribunal de Primera Instancia ya ha tenido ocasión de constatar que el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, que va dirigido a proteger «el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría», sólo es aplicable si la divulgación de los documentos en cuestión puede poner en peligro la realización de las actividades de inspección, investigación o auditoría (sentencia Franchet y Byk/Comisión, antes citada, apartado 109).

149 A este respecto, procede destacar que esta excepción, tal como resulta de sus términos, no tiene por objeto proteger las actividades de investigación como tales, sino el objetivo de estas actividades, que, como resulta de la sentencia Bavarian Lager/Comisión, antes citada (apartado 46), en un procedimiento por incumplimiento consiste en conseguir que el Estado miembro afectado se ajuste al Derecho comunitario. Pues bien, en el caso de autos, la Comisión ya había archivado el procedimiento por incumplimiento contra el Reino Unido el 10 de diciembre de 1997 porque éste había modificado la legislación de que se trataba y, de esta forma, se había cumplido el objetivo de las actividades de investigación. Por lo tanto, en el momento de adoptarse la Decisión impugnada, no estaba en curso ninguna actividad de investigación cuyo objetivo hubiera podido ponerse en peligro por la divulgación del acta con los nombres de determinados representantes de entidades que habían participado en la reunión de 11 de octubre de 1996 y, por consiguiente, la excepción basada en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 no puede aplicarse en el caso de autos.

150 Para justificar su negativa a divulgar la totalidad del acta controvertida, la Comisión alega también que si pudiera divulgarse el nombre de las personas que proporcionan información a la Comisión en contra de su voluntad, la Comisión podría verse

privada de una fuente preciosa de información, lo que podría poner en peligro su capacidad para investigar supuestas infracciones al Derecho comunitario.

151 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el examen que requiere la tramitación de una solicitud de acceso a documentos debe revestir un carácter concreto. Por una parte, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta (véase, en este sentido, la sentencia Denkavit Nederland/Comisión, antes citada, apartado 45). 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 para aplicar una excepción ha de realizarse de forma concreta y constar en la motivación de la decisión (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartado 38; de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartados 69 y 72, y Franchet y Byk/Comisión, antes citada, apartado 115).

152 De esta forma, si bien es necesario admitir que la necesidad de preservar el anonimato de las personas que proporcionan a la Comisión información relativa a supuestas violaciones del Derecho comunitario constituye un objetivo legítimo que puede justificar que la Comisión no permita el acceso total o ni siquiera parcial a determinados documentos, no es menos cierto que, en el caso de autos, la Comisión se pronunció *in abstracto* sobre el perjuicio que la divulgación del documento de que se trata podría causar a su investigación, sin demostrar de forma suficiente en Derecho que la divulgación de este documento perjudicaría, de forma concreta y efectiva, a la protección de los objetivos de la actividad de investigación. Por consiguiente, no ha quedado demostrado, en el presente asunto, que el objetivo de las actividades de investigación se hubiera puesto en peligro de forma concreta y efectiva por la divulgación de los datos solicitados seis años después de finalizar dichas actividades.

153 Además, tal como se ha constatado anteriormente, el procedimiento por incumplimiento no prevé un tratamiento confidencial para las personas que participan en

la investigación, con excepción del denunciante. Si la Comisión divulgó el acta en cuestión sin el nombre de las personas que no habían autorizado su divulgación, es porque estimó que, en principio, la divulgación de este documento no entraba en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001.

154 A este respecto, la referencia realizada en la vista por la Comisión a la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1985, Adams/Comisión (145/83, Rec. p. 3539), relativa a la confidencialidad de la información protegida por el secreto profesional no es pertinente. Se trataba de un informador que había denunciado las prácticas contrarias a la competencia de su empleador y cuya identidad la Comisión debía guardar en secreto. Pues bien, este informador había solicitado de forma específica que no se revelase su identidad desde el inicio del procedimiento. Sin embargo, en el caso de autos, tal como se ha señalado anteriormente, la Comisión no ha demostrado que, cuando participaron en la reunión en cuestión, las personas de que se trata hubieran podido considerar que recibirían un tratamiento confidencial o que hubieran solicitado a la Comisión que no revelase su identidad. Además, tal como se ha señalado en el apartado 137 anterior, habida cuenta de que la Comisión divulgó el acta, si bien expurgada de ciertos nombres, resulta necesario constatar que consideró que no se trataba de una información amparada por el secreto profesional. Por último, es necesario recordar que la Comisión no ha formulado ninguna alegación para demostrar por qué motivo la divulgación del nombre de las personas que se opusieron a ésta puede perjudicar a las eventuales actividades de investigación de que se trata en este caso.

155 En estas circunstancias, debe constatarse que las alegaciones basadas en la protección de los objetivos de inspección y de investigación no pueden prosperar.

156 Por consiguiente, no es necesario examinar la eventual existencia de un interés público superior que justifique la divulgación del documento de que se trata.

157 De todo lo anterior resulta que el acta completa de la reunión de 11 de octubre de 1996, que incluye todos los nombres, no entra en el ámbito de las excepciones basadas en el artículo 4, apartado 1, letra b), o del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001.

158 En consecuencia, procede anular la Decisión impugnada.

Costas

159 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla al pago de las costas de la demandante, según lo solicitado por ésta.

160 A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá ordenar que una parte coadyuvante soporte sus propias costas. En el caso de autos, la parte que ha intervenido en apoyo de las pretensiones de la demandante cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión, de 18 de marzo de 2004, por la que se deniega una solicitud de acceso al acta completa de la reunión de 11 de octubre de 1996, en la que se indiquen todos los nombres.**

2) **La Comisión cargará con las costas de The Bavarian Lager Co. Ltd.**

3) **El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) cargará con sus propias costas.**

Jaeger Tiili Czúcz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de noviembre de 2007.

El Secretario El Presidente

E. Coulon M. Jaeger