SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta) de 19 de marzo de 1998 *

En el asunto T-83/96,

Gerard van der Wal, con domicilio en Kraainem (Bélgica), representado inicialmente por las Sras. Caroline P. Bleeker y Laura Y. J. M. Parret, Abogadas de La Haya y Bruselas respectivamente, y posteriormente por la Sra. Laura Y. J. M. Parret, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Me Aloyse May, 31, Grande-rue,

parte demandante,

apoyada por

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. Marc Fierstra y Johannes S. van der Oosterkamp, juridisch adviseurs, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 5, rue C. M. Spoo,

parte coadyuvante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Wouter Wils y Ulrich Wölker, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

que tiene por objeto que se anule la decisión de la Comisión de 29 de marzo de 1996, por la que se deniega al demandante el acceso a determinados escritos enviados por la Dirección General Competencia a órganos jurisdiccionales nacionales en el contexto de la Comunicación relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales para la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE,

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

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, y la Sra. P. Lindh y el Sr. J. D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

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

«La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la

administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones.»

2 A raíz de esta declaración, la Comisión publicó la Comunicación 93/C 156/05, que el 5 de mayo de 1993 dirigió al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5). El 2 de junio de 1993, adoptó la Comunicación 93/C 166/04 sobre la transparencia en la Comunidad (DO C 166, p. 4).

3 En el marco de estos trabajos preliminares orientados a la adopción del principio de transparencia, el Consejo y la Comisión aprobaron el 6 de diciembre de 1993 un 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»), cuyo objeto es fijar los principios que habrán de regir el acceso a los documentos que obran en poder de estas Instituciones.

4 Para garantizar la aplicación de dicho compromiso, la Comisión adoptó, el 8 de febrero de 1994, basándose en el artículo 162 del Tratado CE, la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58; en lo sucesivo, «Decisión 94/90»). El artículo 1 de dicha Decisión aprueba formalmente el código de conducta cuyo texto se adjunta a la misma.

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

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

6 A estos efectos, el código de conducta define el término «documento» como «todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo».

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

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

De presentarse dicha solicitud confirmativa y en caso de que la Institución de que se trate decidiera denegar la entrega del documento, la decisión deberá producirse en el mes siguiente a la presentación de la solicitud confirmativa y comunicarse al solicitante por escrito y sin demora; la decisión deberá motivarse debidamente e indicar las posibles vías de recurso, a saber, el recurso y la querella ante el Defensor del Pueblo, en las condiciones previstas en los artículos 173 y 138 E, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.»

8 El código de conducta enumera las circunstancias que puede invocar una Institución para justificar la denegación de una solicitud de acceso a los documentos en los siguientes términos:

«Las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para:

— la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación),

— la protección del individuo y de la intimidad,

— la protección del secreto en materia comercial e industrial,

— la protección de los intereses financieros de la Comunidad,

— la protección de la confidencialidad que haya solicitado la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o que requiera la legislación del Estado miembro que haya proporcionado la información.

Las Instituciones también podrán denegar el acceso al documento a fin de salvaguardar el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones.»

9 En 1993, la Comisión adoptó la Comunicación 93/C 39/05 relativa a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales para la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE (DO C 39, p. 6; en lo sucesivo, «Comunicación»).

En esta Comunicación, la Comisión señala:

«37. [...] los órganos jurisdiccionales nacionales pueden, dentro de los límites marcados por el Derecho procesal nacional, dirigirse a la Comisión y particularmente a su Dirección General de Competencia para solicitar los tipos de información siguientes. En primer lugar, información de tipo procesal, que les permita saber si determinado asunto está pendiente ante la Comisión, si un asunto ha sido objeto de una notificación, si la Comisión ha incoado oficialmente el procedimiento o si ya se ha pronunciado mediante una decisión oficial o una carta administrativa de sus servicios. Si es necesario, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden solicitar también a la Comisión un dictamen sobre los plazos probables para la concesión o denegación de una exención individual respecto de los acuerdos o prácticas notificados, con objeto de determinar las condiciones de un eventual aplazamiento de la decisión o la necesidad de tomar medidas provisionales. La Comisión procurará, por su parte, tratar preferentemente los asuntos que sean objeto de un procedimiento nacional que haya sido suspendido, de este modo, sobre todo cuando de él dependa el resultado de un litigio civil.

38. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden consultar a la Comisión sobre cuestiones jurídicas. Cuando la aplicación del apartado 1 del artículo 85 y del artículo 86 es motivo de dificultades especiales, tienen la posibilidad de consultar a la Comisión sobre la práctica seguida en relación con la normativa comunitaria al respecto. Por lo que se refiere a los artículo 85 y 86, se trata, en particular, de las condiciones de aplicación de estos artículos, relativas a los efectos sobre el comercio entre Estados miembros y al carácter sensible de las restricciones de la competencia que resultan de las prácticas enumeradas en dichas disposiciones. En sus respuestas, la Comisión no aborda el fondo del asunto. Además, cuando dichos órganos jurisdiccionales albergan dudas acerca de si un acuerdo o práctica impugnada puede beneficiarse de una exención individual, pueden solicitar a la Comisión que les remita un dictamen provisional. Si la Comisión contesta que considera improbable una exención en este caso concreto, los órganos jurisdiccionales nacionales podrán renunciar al aplazamiento de la decisión y podrán pronunciarse sobre la validez del acuerdo o práctica.

39. Las respuestas dadas por la Comisión no vinculan a los órganos jurisdiccionales que las han solicitado. En estas respuestas, la Comisión precisa que su posición

no es definitiva y que no afecta al derecho del órgano jurisdiccional de recurrir al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 177 del Tratado. Sin embargo, la Comisión considera que sus respuestas pueden proporcionar una valiosa contribución para la resolución de los litigios.

40. Por último, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden recabar información de la Comisión en lo que concierne a datos concretos: estadísticas, estudios de mercado y análisis económicos. La Comisión procurará facilitar esta información [...] o indicará la fuente de donde pueden obtenerse dichos datos.»

Hechos que originaron el litigio

10 En el XXIV Informe sobre la política de competencia (1994) (en lo sucesivo, «XXIV Informe») se hacía constar que la Comisión había recibido un cierto número de cuestiones de órganos jurisdiccionales nacionales con arreglo al procedimiento descrito en el apartado 9 *supra*.

11 Mediante escrito de 23 de enero de 1996, el demandante, abogado y miembro de un bufete que se ocupa de asuntos relativos a cuestiones de competencia a nivel comunitario, solicitó copia de determinados escritos de respuesta de la Comisión a dichas cuestiones, a saber:

1) Escrito del Director General de la Dirección General IV, Competencia (en lo sucesivo, «DG IV»), de 2 de agosto de 1993, dirigido al Oberlandesgericht Düsseldorf, sobre la compatibilidad de un acuerdo de distribución con el

Reglamento (CEE) nº 1983/83 de la Comisión, de 22 de junio de 1983, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de distribución exclusiva (DO L 173, p. 1; EE 08/02, p. 110; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1983/83»).

2) Escrito del Sr. van Miert, miembro de la Comisión, de 13 de septiembre de 1994, dirigido al Tribunal d'instance de St. Brieuc, sobre la interpretación del Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO 1962, 30, p. 993; EE 08/01, p. 29; en lo sucesivo, «Reglamento nº 26»).

3) Escrito de la Comisión, enviado el primer trimestre de 1995 a la Cour d'appel de Paris, que le había solicitado su opinión sobre las estipulaciones contractuales relativas a los objetivos de venta de concesionarios de automóviles en relación con el apartado 1 del artículo 85 del Tratado y con el Reglamento (CEE) nº 123/85 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1984, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado CEE a determinadas categorías de acuerdos de distribución y de servicio de venta y de postventa de vehículos automóviles (DO 1985, L 15, p. 16; EE 08/02, p. 150; en lo sucesivo, «Reglamento nº 123/85»).

12 Mediante escrito de 23 de febrero de 1996, el Director General de la DG IV denegó la solicitud del demandante, fundándose en que la divulgación de los escritos solicitados perjudicaría «la protección del interés público (procedimientos judiciales)». El Director General expuso:

«[...] Cuando responde a cuestiones que le han sido planteadas por tribunales nacionales para resolver un litigio que les ha sido sometido, la Comisión interviene en calidad de *amicus curiae*. Debe actuar con tacto y no sólo en lo que se refiere a

la aceptación de la manera en que le son dirigidas las cuestiones sino también en lo que respecta a la utilización que la Comisión haga de las respuestas a dichas cuestiones. Tras el envío de las respuestas, considero que éstas forman parte integrante del procedimiento y que quedan en manos del órgano jurisdiccional que planteó la cuestión. Los elementos, tanto jurídicos como objetivos, contenidos en las respuestas, han de analizarse [...] en el marco del procedimiento que está en curso, como una parte de los autos del órgano jurisdiccional nacional. La Comisión ha transmitido su respuesta al órgano jurisdiccional nacional, y la cuestión de la divulgación de esta información o su puesta a disposición de terceros incumbe, ante todo, al órgano jurisdiccional al que está dirigida la respuesta.

[...]»

13 El Director General también invocó la necesidad de mantener una relación de confianza entre, por un parte, el poder ejecutivo de la Comunidad y, por otra parte, las autoridades judiciales nacionales de los Estados miembros. Estas consideraciones, válidas en todos los supuestos, debían aplicarse aún con más razón en el caso de autos ya que los asuntos sobre los que se consultó a la Comisión todavía no habían sido objeto de una resolución definitiva.

14 Mediante escrito de 29 de febrero de 1996, el demandante dirigió una solicitud confirmativa a la Secretaría General de la Comisión, alegando, en particular, que no encontraba ninguna razón por la que los procedimientos nacionales pudieran verse comprometidos por el hecho de que llegara a conocimiento de terceros la información no confidencial que la Comisión había proporcionado al órgano jurisdiccional nacional en el marco de la aplicación del Derecho comunitario en materia de competencia.

15 Mediante escrito de 29 de marzo de 1996 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»), el Secretario General de la Comisión confirmó la decisión de la DG IV «porque la divulgación de las respuestas podría suponer un perjuicio para la protección del interés público y, más en concreto, para la buena administración de la justicia». Continuaba como sigue:

«[...] la divulgación de las respuestas solicitadas, que consisten en análisis jurídicos, amenazaría con obstaculizar las relaciones y la necesaria cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales. Es evidente que un tribunal que ha planteado una cuestión a la Comisión, que además se refiere a un asunto pendiente, no apreciaría la divulgación de la respuesta que le fue comunicada.

[...]»

16 El Secretario General añadía que el procedimiento de que se trataba era muy diferente del procedimiento contemplado en el artículo 177 del Tratado, al que el demandante se había referido en su solicitud confirmativa.

Procedimiento y pretensiones de las partes

17 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de mayo de 1996, el demandante interpuso el presente recurso.

18 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 y el 19 de noviembre de 1996 respectivamente, los Gobiernos neerlandés y sueco solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones del demandante.

19 Mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia de 9 de diciembre de 1996, se admitió la intervención de ambos Gobiernos en apoyo de las pretensiones del demandante. A petición del Gobierno sueco, presentada el 14 de marzo de 1997, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia, mediante auto de 12 de mayo de 1997, archivó la demanda de intervención de dicho Gobierno y ordenó que cargara con sus propias costas.

20 La fase escrita finalizó el 24 de abril de 1997.

21 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las cuestiones orales del Tribunal de Primera Instancia en la vista pública celebrada el 25 de septiembre de 1997.

22 El demandante, apoyado por el Reino de los Países Bajos, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión controvertida.

— Condene en costas a la Comisión.

23 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

24 El demandante invoca dos motivos en apoyo de su recurso, basados respectivamente en la infracción de la Decisión 94/90 y en la infracción del artículo 190 del Tratado.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción de la Decisión 94/90

Alegaciones de las partes

25 El demandante alega, en primer lugar, que la excepción relativa a los «procedimientos judiciales» prevista en el código de conducta sólo se refiere a los procedimientos en los que la Comisión es parte. Por tanto, no se puede invocar esta excepción en el caso de autos.

26 Para el caso de que el Tribunal de Primera Instancia considerase que la excepción relativa a los «procedimientos judiciales» también se refiere a los procedimientos en los que la Comisión no es parte, el demandante alega, con carácter subsidiario, que la divulgación de los documentos de que se trata no puede suponer un perjuicio para la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales ni dañar el interés público. En su opinión, la afirmación de la Comisión según la cual el Juez nacional no apreciaría la divulgación de dichos documentos carece de fundamento y, en cualquier caso, el sentir del Juez nacional no puede prevalecer sobre el principio de publicidad.

27 Añade que la Comisión se equivoca al sostener que, en determinadas circunstancias, está obligada a denegar el acceso a los documentos. En cualquier caso, tiene la obligación de indicar en qué medida sus intereses legítimos y el interés en un desarrollo regular y correcto de los procedimientos judiciales exigen que se aplique la excepción al principio de publicidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1992, C-54/90, Weddel/Comisión, Rec. p. I-871).

28 El demandante estima que los elementos que la Comisión podía aportar en el contexto de la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales no tienen carácter confidencial alguno y recuerda que la Comisión confirmó en el caso de autos que ninguno de los escritos solicitados tenían dicho carácter.

29 Afirma que privar de transparencia a este tipo de comunicaciones de la Administración dirigidas al poder judicial es contrario a la tradición de publicidad y control de la actuación administrativa y a la separación clásica de poderes.

30 El Gobierno neerlandés considera que la Comisión hizo una interpretación extensiva de las excepciones al principio fundamental según el cual el público debe tener el mayor acceso posible a los documentos que posea la Comisión. Dicha interpretación de la Decisión 94/90 implica excluir del régimen de publicidad a una categoría de documentos sin que se realice un examen para determinar si el contenido de los documentos justifica el recurso a los motivos del régimen de excepción. Los escritos enviados por la Comisión a un tribunal nacional están comprendidos en el ámbito de aplicación del código de conducta y es errónea la tesis de la Comisión según la cual incumbe únicamente al órgano jurisdiccional nacional decidir si dichos escritos pueden divulgarse a terceros y en qué condiciones.

31 Añade que el desarrollo regular del procedimiento ante el Juez nacional no puede verse obstaculizado porque terceros tengan conocimiento de la información que la Comisión ha proporcionado al Juez en el marco de un procedimiento entre particulares. No sería menor el interés del Juez nacional por solicitar información a la Comisión si la respuesta pudiese ser divulgada, e incluso si este argumento resultase cierto, no constituiría razón suficiente para estimar que la divulgación sería incompatible con el interés público. El Gobierno neerlandés reconoce que la divulgación de documentos podría poner en peligro la buena administración de la justicia en la medida en que, gracias a la posibilidad de conocer los datos recogidos en dichos documentos, algunos justiciables podrían sustraerse a acciones judiciales, con lo que la ejecución efectiva y uniforme del Derecho comunitario resultaría afectada.

32 Según el Gobierno neerlandés, las relaciones entre la Comisión y el Juez nacional están regidas por el principio de cooperación leal, en virtud del artículo 5 del Tratado. La Comisión no actúa en calidad de perito en el marco de la Comunicación.

33 Por último, el Gobierno neerlandés alega que la Comisión no ha realizado una evaluación concreta de cada caso.

34 En respuesta a la primera alegación del demandante, la Comisión destaca que ella misma parte del principio de que la decisión controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión 94/90. Refuta la interpretación según la cual la excepción relativa a los «procedimientos judiciales» sólo se refiere a los procedimientos en los que es parte la Comisión. El criterio enunciado en el código de conducta es suficientemente amplio como para incluir a las comunicaciones de la Comisión emitidas en el marco de la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales.

35 En cuanto al segundo argumento relativo a la protección del interés público, la Comisión sostiene que no procede una evaluación de los intereses del caso, ya que tal evaluación sólo es necesaria cuando el motivo por el que la Comisión niega el acceso a un documento reside en el interés por preservar el secreto de sus deliberaciones (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 59). No obstante, la solicitud del demandante se examinó individualmente, como se desprende de los dos escritos de respuesta que le fueron enviados. En el caso de autos, basta que la divulgación pueda suponer un perjuicio para la protección del interés público, en particular en el supuesto de procedimientos judiciales, para que la Comisión esté obligada a denegar el acceso a un documento.

36 Según la Comisión, la divulgación de las respuestas por ella emitidas en el marco de la Comunicación puede suponer un perjuicio para la protección del interés público (procedimientos judiciales), y no sólo en el supuesto referido por el Gobierno neerlandés. Cuando un órgano jurisdiccional nacional aplica el apartado 1 del artículo 85 y el artículo 86 del Tratado, lo hace sobre la base de una competencia autónoma y con arreglo a modalidades determinadas, en principio, por las

normas de procedimiento nacionales (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 1993, Otto, C-60/92, Rec. p. I-5683, apartado 14, y de 28 de febrero de 1991, Delimitis, C-234/89, Rec. p. I-935, apartado 53). De estos principios se infiere que si un órgano jurisdiccional nacional dirige una solicitud a la Comisión, es a este primero a quien corresponde en exclusiva determinar, con arreglo a su Derecho procesal nacional, si la respuesta de la Comisión puede divulgarse a terceros, así como el momento y las condiciones de dicha divulgación. Este criterio se debe aplicar, en cualquier caso, mientras el litigio siga pendiente.

37 Alega que la función desempeñada por la Comisión en el marco de su cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales difiere sustancialmente de la función atribuida al Tribunal de Justicia en el marco de la aplicación del artículo 177 del Tratado, mencionado por el demandante en la solicitud confirmativa. Cuando responde a una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia establece el Derecho y su sentencia vincula al Juez remitente. En cambio, la Comisión desempeña una función secundaria respecto del órgano jurisdiccional nacional, que tiene total libertad para dirigirse o no a la Comisión. La función de la Comisión puede compararse a la de un perito al que un órgano jurisdiccional confía una misión de información o estudio. La Comisión transmite su respuesta al órgano jurisdiccional nacional, que hace de ella el uso que le parece oportuno.

38 La Comisión añade que la razón por la que denegó el acceso a los documentos es completamente independiente de la cuestión de si los documentos contienen secretos profesionales u otros datos confidenciales que la Comisión no está autorizada a divulgar en el marco de un procedimiento incoado en aplicación del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22). No obstante, recuerda que, en lo que atañe a los procedimientos en materia de competencia pendientes ante ella, está obligada a respetar las normas de confidencialidad. La Comisión se esfuerza por dar muestra de la mayor apertura posible dentro de estos límites.

39 La Comisión también se opone a la afirmación del Gobierno neerlandés según la cual el principio tendente a que el público tenga el mayor acceso posible a los documentos que posean las Instituciones europeas constituye un principio fundamental del Derecho comunitario.

40 Por lo que se refiere a la transparencia de las relaciones entre los poderes ejecutivo y judicial, considera que las relaciones entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden compararse pura y simplemente con las relaciones entre los poderes ejecutivo y judicial en un modelo de Estado tradicional.

Apreciación del Tribunal

41 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que la Decisión 94/90 es un acto que otorga a los ciudadanos el derecho a acceder a los documentos que obran en poder de la Comisión (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 55). Del sistema de dicha Decisión resulta que ésta debe aplicarse de modo general a las solicitudes de acceso a documentos y que toda persona puede solicitar acceso a cualquier documento de la Comisión sin que sea necesario motivar la solicitud (véase, a este respecto, la Comunicación 93/C 156/05, citada en el apartado 2 *supra)*. Las excepciones a este derecho deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general acuñado en esta Decisión (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 56).

42 La Decisión 94/90 ha establecido dos categorías de excepciones. El tenor de la primera categoría, redactado en términos imperativos, dispone que «las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para [...] [en particular] la protección del interés público ([...] procedimientos judiciales, [...])» (véase el apartado 8 *supra)*. De ahí se desprende que la Comisión está obligada a denegar el acceso a los documentos que correspondan a esta excepción, cuando se aporta la prueba de esta última circunstancia (véase la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 58).

43 De la utilización del verbo poder en presente de subjuntivo se deduce que, para acreditar que la divulgación de documentos relacionados con un procedimiento judicial puede acaso suponer un perjuicio para la protección del interés público, como exige la jurisprudencia (véase el apartado anterior), la Comisión, antes de decidir sobre una solicitud de acceso a dichos documentos, está obligada a examinar respecto de cada documento solicitado si, en vista de la información de que

dispone, la divulgación puede suponer efectivamente un perjuicio a alguno de los intereses públicos protegidos por la primera categoría de excepciones. De ser así, la Comisión está obligada a denegar el acceso a los documentos de que se trate (véase el apartado 42 *supra*).

44 Por consiguiente, debe examinarse si la Comisión puede invocar la excepción relativa a la protección del interés público —y, de ser así, en qué medida— para negarse a conceder el acceso a documentos que ha dirigido a un órgano jurisdiccional nacional en respuesta a una solicitud de éste en el marco de la cooperación basada en la Comunicación, aun cuando la Comisión no sea parte en el procedimiento judicial, pendiente ante dicho órgano jurisdiccional, en el que se origina la solicitud de éste.

45 A este respecto, debe recordarse que el artículo 6 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») acuña el derecho de toda persona a un proceso equitativo. Para garantizar este derecho la causa ha de ser oída, en particular, «por un Tribunal independiente e imparcial» (artículo 6 del CEDH).

46 Según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Juez comunitario (véanse, en especial, el dictamen del Tribunal de Justicia 2/94, de 28 de marzo de 1996, Rec. p. I-1759, apartado 33, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1997, SCK y FNK/Comisión, asuntos acumulados T-213/95 y T-18/96, Rec. p. II-1739, apartado 53). A este respecto, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia se inspiran en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. Dentro de este contexto, el CEDH reviste un significado particular (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 18). Por otra parte, a tenor del apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el [CEDH] y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario».

47 El derecho de todas las personas a ser oídas equitativamente por un tribunal independiente implica, en particular, que los órganos jurisdiccionales, tanto nacionales como comunitarios, deben tener libertad para aplicar sus propias normas procesales en lo que se refiere a las facultades del Juez, al desarrollo del proceso, en general, y a la confidencialidad de los documentos que obran en autos, en particular.

48 La excepción al principio general de acceso a los documentos de la Comisión, basada en la protección del interés público, cuando los documentos de que se trata están relacionados con un procedimiento judicial, excepción establecida por la Decisión 94/90, trata de garantizar el respeto general de este derecho fundamental. El alcance de esta excepción, por tanto, no puede limitarse únicamente a la protección de los intereses de las partes en el marco de un procedimiento judicial específico, sino que también abarca la autonomía procesal de los órganos jurisdiccionales nacionales y comunitarios mencionada anteriormente (véase el apartado precedente).

49 En consecuencia, el alcance de esta excepción debe permitir a la Comisión invocarla aun cuando no sea parte en un procedimiento judicial que justifique a la sazón la protección del interés público.

50 A este respecto, debe distinguirse entre los documentos redactados por la Comisión a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto, como ocurre con los escritos objeto del litigio, y aquellos otros documentos que existen independientemente de tal procedimiento. La aplicación de la excepción basada en la protección del interés público sólo puede estar justificada respecto de la primera categoría de documentos, ya que la decisión de conceder o no el acceso a dichos documentos incumbe únicamente al órgano jurisdiccional nacional, con arreglo a la justificación intrínseca de la excepción basada en la protección del interés público en el marco de un procedimiento judicial (véase el apartado 48 *supra)*.

51 Pues bien, cuando, en el marco de un procedimiento judicial pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, éste solicita determinada información a la Comisión sobre la base de la cooperación prevista por la Comunicación, la respuesta de la

Comisión se da expresamente a los efectos del procedimiento judicial de que se trate. En estas circunstancias, debe considerarse que la protección del interés público exige a la Comisión que deniegue el acceso a dicha información y, por tanto, a los documentos que la contienen, ya que únicamente al órgano jurisdiccional nacional incumbe decidir sobre el acceso a dicha información, aplicando su derecho procesal nacional, mientras siga pendiente el procedimiento judicial que dio lugar a la inclusión de tal información en un documento de la Comisión.

52 En el caso de autos, el demandante solicitó la exhibición de tres escritos relativos a procedimientos judiciales pendientes. El demandante no ha alegado que su contenido se limitase a reproducir información accesible por otro concepto con arreglo a las disposiciones de la Decisión 94/90. A este respecto, debe señalarse, además, que el primer escrito trataba de la compatibilidad de un acuerdo de distribución con el Reglamento n° 1983/83; el segundo, de la aplicación del Reglamento n° 26, y el tercero, de la interpretación del Reglamento n° 123/85 (véase el apartado 11 *supra*). Tales documentos se referían, por tanto, a cuestiones jurídicas planteadas en el marco de procedimientos judiciales concretos que estaban pendientes.

53 En este contexto, poco importa saber, como ha señalado la Comisión, si los tres documentos objeto del litigio contenían secretos profesionales, ya que la negativa de la Comisión a divulgar estas respuestas estaba justificada por las razones descritas anteriormente (véanse los apartados 45 a 52 *supra*).

54 El Tribunal de Primera Instancia también considera que la función que la Comisión desempeña en el marco de la cooperación regulada por la Comunicación difiere de la función del Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 177 del Tratado. En efecto, éste es un procedimiento especial establecido entre dos órdenes jurisdiccionales. La función del Tribunal de Justicia en este contexto consiste en pronunciarse sobre cuestiones planteadas por órganos jurisdiccionales nacionales. El órgano jurisdiccional nacional formula sus cuestiones prejudiciales en el marco de sus propias normas procesales, que garantizan la confidencialidad de la información en caso necesario. De igual forma, las Instrucciones al Secretario del Tribunal de Justicia prevén que, cuando concurran

las circunstancias apropiadas, se puedan omitir de las publicaciones relativas a un asunto nombres o datos confidenciales. En cambio, la cooperación prevista por la Comunicación no está regida por tales normas procesales. Por tanto, no existe ninguna razón para aplicar a las respuestas dadas por la Comisión en el contexto de la Comunicación las normas de publicidad de las sentencias dictadas en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 177.

55 Por último, el Tribunal de Primera Instancia observa que el demandante no ha indicado por qué no se respetarían los principios de separación de poderes y de «control de la actuación administrativa» si no se permitiera el acceso del público, mediante una simple solicitud dirigida a la Comisión, a las respuestas que ésta proporciona a los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de la Comunicación. En consecuencia, procede desestimar este argumento por infundado.

56 Por todas las razones expuestas, no cabe acoger este motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del artículo 190 del Tratado CE

Argumentos de las partes

57 El demandante alega que la motivación dada por la Comisión es insuficiente.

58 El Gobierno neerlandés sostiene que la motivación debe ajustarse a la naturaleza del acto de que se trate. Considera que la motivación es incomprensible porque la Comisión ha formulado razones diferentes en los dos escritos. En el primero, la Comisión se refirió a los «procedimientos judiciales», mientras que en el segundo invocó la «buena administración de la justicia». Por consiguiente, el destinatario no

puede percibir con claridad cuáles fueron los motivos que llevaron a la Institución a adoptar la decisión en el sentido en que lo hizo.

59 Añade que, en sus escritos procesales, la Comisión ha vuelto a exponer, en esencia, una nueva justificación de la decisión controvertida, al referirse a la naturaleza de la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales, en el marco de la cual la Comisión debe compararse a un perito al que el órgano jurisdiccional confía una labor de información. Aun dejando a un lado el carácter erróneo de esta comparación, este argumento oscurece completamente los motivos sobre los que la Comisión se basó en realidad para denegar el acceso a los documentos solicitados.

60 El Gobierno neerlandés también considera que los dos escritos no indican ni por qué ni cómo la pretendida relación de confianza entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales podría verse amenazada si se hubiera concedido al demandante el acceso a los documentos. La Comisión no motivó la tesis según la cual el Juez nacional no apreciaría la divulgación de estos documentos. Además, ningún pasaje de la motivación pone de manifiesto de qué modo la eventual necesidad de salvaguardar esta relación de confianza tendría otras consecuencias en el caso de que el asunto de que se tratase ya no estuviera pendiente.

61 La Comisión estima que la decisión controvertida se basa en una motivación suficiente, expuesta no sólo en la propia decisión, sino también en el escrito de 23 de febrero de 1996 del Director General de la DG IV. En ambos escritos se indican claramente las razones por las que se denegó la solicitud de acceso. Además, el Secretario General de la Comisión también respondió a determinados argumentos formulados por el demandante en la solicitud confirmativa de 29 de febrero de 1996.

62 Añade que, en las observaciones sobre la demanda de intervención del Gobierno neerlandés, la Comisión insiste en que la motivación de la decisión controvertida

no sólo se encuentra en el escrito de 29 de marzo de 1996, sino también en el escrito de 23 de febrero de 1996. No hay ninguna contradicción ni diferencia sustancial entre la utilización de los términos «procedimientos judiciales» en un escrito y «buena administración de justicia» en el otro. Por lo que se refiere a la relación de confianza a la que la Comisión alude, se trata evidentemente de la relación que se deriva de la obligación de cooperación leal enunciada en el artículo 5 del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

63 Es preciso recordar en primer lugar que la obligación de motivar las decisiones individuales tiene la doble finalidad de permitir, por una parte, que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otra, que el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control sobre la legalidad de la decisión (véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 66). Para apreciar si la motivación de una Decisión cumple dichos requisitos se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal de la misma, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 29).

64 El código de conducta dispone que, en el supuesto de denegación de la solicitud inicial de acceso, el solicitante tiene derecho a pedir a la Institución que revise dicha denegación, sin que sea necesario exponer argumentos contra la validez de la primera decisión. Este procedimiento no constituye un recurso contra la denegación sino la posibilidad de obtener un segundo examen de la solicitud de acceso por parte de la Institución.

65 De lo anterior se desprende que, cuando una respuesta confirma la denegación de una solicitud fundándose en los mismos motivos, procede examinar la suficiencia de la motivación a la luz del intercambio entre la Institución y el solicitante en su totalidad, teniendo en cuenta la información de que disponía el solicitante sobre la naturaleza y el contenido de los documentos solicitados.

66 En el presente asunto, del escrito del demandante de 23 de enero de 1996 y de los apartados del XXIV Informe citados en ella, se infiere que el demandante conocía desde un principio que los escritos de la Comisión eran respuestas enviadas a tres órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de la Comunicación y que cada una de ellas se refería a un asunto pendiente ante dichos órganos jurisdiccionales. También se describía en términos generales el objeto de dichos escritos.

67 En la respuesta de 23 de febrero de 1996, el Director General de la DG IV invocó la excepción basada en la protección del interés público (procedimientos judiciales) y explicó que los escritos solicitados contenían elementos jurídicos y objetivos que debían considerarse parte de los autos de los órganos jurisdiccionales nacionales, más aún cuando los asuntos correspondientes estaban aún pendientes.

68 La decisión controvertida constituye una confirmación explícita de esta primera decisión denegatoria. Aun cuando en ella se hiciese referencia a la «protección del interés público y, en concreto, a la buena administración de la justicia», el demandante no podía dudar que la voluntad del Secretario General era denegar la solicitud fundándose en la misma excepción del código de conducta. No hay contradicción alguna entre la utilización de los términos «procedimientos judiciales» en el primer escrito y «buena administración de la justicia» en el segundo, dado que la excepción de que se trata tiene como finalidad garantizar el respeto de la buena administración de la justicia. De ahí se deduce que la Comisión aportó, en esencia, las mismas explicaciones en ambos escritos.

69 El hecho de que la Comisión se haya referido a la cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales durante el proceso tampoco constituye una nueva motivación, a diferencia de lo afirmado por el Gobierno neerlandés, ya que dicha cooperación ya fue invocada en el primer escrito, que se refiere a una «relación de confianza» entre la Comisión y las autoridades judiciales nacionales de

los Estados miembros, y recordada en el segundo escrito que alude a «la necesaria cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales» y al hecho de que la divulgación de las respuestas solicitadas podría obstaculizar dicha cooperación.

70 Tampoco se puede reprochar a la Comisión que sólo hiciera referencia al procedimiento contemplado por el artículo 177 en su segundo escrito, ya que sus observaciones constituían una respuesta a la comparación que el demandante trataba de hacer en la solicitud confirmativa entre este procedimiento y el procedimiento contemplado en la Comunicación.

71 De lo que precede resulta que la Comisión indicó con claridad las razones por las que había aplicado la excepción basada en la necesidad de proteger el interés público (procedimientos judiciales) en relación con las tres respuestas solicitadas, teniendo en cuenta la naturaleza de la información contenida en dichas respuestas. Por tanto, el demandante pudo conocer las justificaciones de la decisión controvertida y el Tribunal de Primera Instancia ha podido ejercer su control sobre la legalidad de la decisión.

72 De ahí se desprende que no cabe acoger el segundo motivo y, por tanto, que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

73 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, 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 el demandante, y al haberlo solicitado la Comisión, procede condenarle en costas. No obstante, con arreglo al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar al demandante al pago de las costas de la parte demandada.

3) El Reino de los Países Bajos soportará sus propias costas.

Lenaerts Lindh Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de marzo de 1998.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

P. Lindh