

EL ACCESO PUBLICO A LOS DOCUMENTOS INTERNOS DE LA COMISION (COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL T.P.I. DEL 5-III-1997, *WWW UK/COMISION* , T-105/95)

Marta Sobrido Prieto

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Los esfuerzos de la Unión Europea (en adelante, U.E.) por acercarse a los ciudadanos europeos se plasman de modo especialmente significativo en el principio de transparencia. Esta nueva orientación conoce varias categorías¹, siendo una de ellas, precisamente, el acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades (en adelante, acceso público).

Para hacer efectiva esta política, las Instituciones comunitarias han adoptado una serie de normas con las que organizar el acceso público a sus documentos. Las primeras en proceder a su elaboración fueron el Consejo y la Comisión y, tras ellas, han seguido, en distinto grado, las demás². Estas medidas establecen unos procedimientos que limitar la actuación de las respectivas Instituciones imponiéndoles -en realidad, "autoimponiéndose"- una serie de obligaciones que, a su vez, son derechos para los particulares (derecho a que la Institución proceda de tal modo) y que, además, les permiten acudir al Juez comunitario cuando consideren que no han sido respetados. A nosotros nos interesa en este momento la situación de la Comisión y al respecto observamos cómo, aunque el acceso a los documentos de la misma parece ser satisfactorio a juzgar por los datos que sitúan en más de un 90% las respuestas afirmativas³, también ha habido respuestas de denegación que no han convencido a sus solicitantes y que han desembocado en recursos que permiten al Juez comunitario no sólo determinar la solución del caso concreto sino también ir aclarando cuestiones relativas al régimen de acceso en general. Por el

¹ DYRBERG distingue 4 categorías atendiendo a las siguientes facetas: i) Procesos decisorios aplicados en las Instituciones; ii) Presentación y redacción de los textos comunitarios; iii) Política de información; iv) Acceso público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas. DYRBERG, P.: "El acceso a los documentos y las autoridades comunitarias", *Revista de Derecho Comunitario*, 1997-2; *vid.* pp. 377-379.

² *Vid.* Informes del Defensor del Pueblo Europeo: i) Informe anual 1996: decisión y recomendaciones relativas a la investigación de oficio sobre el acceso del público a los documentos; 616/PUBAC/F/IJH (abril, 1997); *DOCE*, C 272, de 8 de septiembre de 1992, p. 40; ii) Informe especial elaborado tras la investigación de oficio sobre el acceso del público a los documentos; 616/PUBAC/F/IJH (diciembre, 1997); *Internet*: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

³ Si en los Informes anuales de 1995 y 1996 la Comisión cifraba en más de un 80% el total de solicitudes admitidas, según el Informe de 1997 supera ya el 90%. *Vid.* COMISION EUROPEA: *Informe General sobre la actividad de la U.E.*, 1995, 1996, 1997, pp. 14, 22 y 398, respectivamente.

momento se han interpuesto ocho recursos⁴ y sobre tres de ellos ya ha dictado sentencia el Juez comunitario. El primero de estos pronunciamientos es la sentencia, de 5 de marzo de 1997, *WWF UK (World Wide Fund for Nature)/Comisión*, T-105/95⁵ y, tras ella, dos más en las que se aplica la doctrina sentada por ésta: las sentencias de 6 de febrero de 1998, *Interpore Im-und Export GmbH/Comisión*, T-124/96⁶, y de 19 de marzo de 1998, *Gerard van der Wal/Comisión*, T-83/96⁷. Los asuntos todavía pendientes son los siguientes: C-268/96 P (R)⁸; C-217/97⁹; T-188/97¹⁰; T-281/97¹¹; T-309/97¹².

Pero además, en la medida en que el régimen de acceso establecido por la Comisión es prácticamente el mismo que el del Consejo nos interesa lo que el Juez comunitario haya declarado al respecto, sobre todo si tenemos en cuenta que constituyen los primeros pronunciamientos sobre el régimen de acceso público derivado del Código de Conducta; nos referimos a las sentencias de 19 de octubre de 1995, *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd/Consejo*, T-194/94¹³ y de 30 de abril de 1996, *Reino de los Países Bajos/Consejo*, C-58/94¹⁴. Después, y posterior a la St. *WWWF UK*, hay también un auto de 3 de marzo de 1998, en el as. *Hanne Norup Carlsen y otros/Consejo*, T-610/97 R¹⁵, resolviendo sobre una petición de medidas provisionales -el acceso formaba parte de las medidas solicitadas- si bien el litigio principal está, al igual que los asuntos T-174/95¹⁶ y T-19/96¹⁷, todavía pendiente.

Planteada así la cuestión, consideramos que la comprensión de la sentencia que nos proponemos comentar exige el previo examen del marco jurídico, así como de las sentencias anteriores a ella.

⁴ En realidad nueve pero uno de ellos ha sido archivado; nos referimos al as. *Achim Berge/Comisión*, T-156/97. Interposición recurso: *DOCE*, C 228, de 26 de julio de 1997. Archivo asunto: *DOCE*, C 7, de 10 de enero de 1998, p. 28.

⁵ *Rec.* 1997, p. II-313.

⁶ Interposición recurso: *DOCE*, C 318, de 26 de octubre de 1996, p. 14. Sentencia: *DOCE*, C 94, de 28 de marzo de 1998, p. 21. El texto de la sentencia está disponible en *Internet*: <http://curia.eu.int/es/jurisp/index.htm>

⁷ Interposición recurso: *DOCE*, C233, de 10 de agosto de 1996, p. 16. Sentencia: *DOCE*, C 137, de 2 de mayo de 1998, p. 14. El texto de la sentencia está disponible en *Internet*: <http://curia.eu.int/es/jurisp/index.htm>

⁸ 1) *Stiching Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK) y 2) Federatie Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (FNK)*. Recurso de casación contra el auto dictado el 4 de junio de 1996 por el TPI en el as. 1) *Stiching Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK) y 2) Federatie Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (FNK)/Comisión*, T-18/96 R, *DOCE*, C 210, de 20 de julio de 1997, p. 17, *Rec.* 1997, p. II-1739. Interposición del recurso de casación: *DOCE*, C 7, de 10 de enero de 1998, p. 28.

⁹ *Comisión/Alemania*. Interposición recurso: *DOCE*, C 252, de 16 de agosto de 1997, p. 15.

¹⁰ *Rothmans Group Holdings BV/Comisión*. Interposición recurso: *DOCE*, C 252, de 16 de agosto de 1997, p. 38.

¹¹ *Milk Products Holdings (Europe) Ltd. e.a./Comisión*. Interposición recurso: *DOCE*, C 387, de 20 de diciembre de 1997, p. 25.

¹² *The Bavarian Lager Company Limited/Comisión*. Interposición recurso: *DOCE*, C 55, de 20 de febrero de 1998, p. 26.

¹³ *Rec.* 1995, p. II-2765.

¹⁴ *Rec.* 1996, p. I-2169.

¹⁵ Interposición recurso: *DOCE*, C 55, de 20 de febrero de 1998, p. 32. Auto: *DOCE*, 137, de 2 de mayo de 1998, p. 16. *Vid.* el comunicado de prensa nº8/98, de 3 de marzo de 1998, del Servicio de Prensa e Información del Tribunal de Justicia de las CC.EE.; *Internet*: <http://curia.eu.int/es/jurisp/index.htm>

¹⁶ *Tidningen Journalisten, Svenska Journalistförbundets Tidning/Consejo*, Interposición recurso: *DOCE*, C 299, de 11 de noviembre de 1995, p. 18.

¹⁷ *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd/Consejo*. Interposición recurso: *DOCE*, C 133, de 4 de mayo de 1996, p. 24.

1. Marco jurídico

Aunque el asunto que nos ocupa está referido al acceso a los documentos de la Comisión, lejos de ceñirnos a lo que es la normativa aplicable al caso concreto, consideramos conveniente ofrecer una visión de conjunto y ello, fundamentalmente, por dos razones. En primer lugar, y dado que, como hemos avanzado ya, las alusiones al Consejo son constantes, parece adecuado referirnos también a la regulación que -en gran medida similar, cuando no común, a la de la Comisión- le es aplicable. En segundo lugar, y siguiendo lo que ha sido la práctica del Juez comunitario a la hora de trazar el marco jurídico en los asuntos en que ha debido pronunciarse sobre concretas invocaciones del derecho al acceso público, entendemos que la especial naturaleza de la normativa (medidas de organización interna) aconseja situarla junto con otra serie de manifestaciones que las Instituciones han efectuado en torno al principio -que no derecho- de acceso público a los documentos.

La primera regulación comunitaria en este terreno data de 1983 y aborda la cuestión de la apertura al público de los archivos históricos de las Comunidades Europeas (en adelante, CC.EE.)¹⁸, mientras que el siguiente intento, la propuesta holandesa planteada en la Conferencia intergubernamental de revisión de los Tratados que culminó con el Tratado de la Unión Europea (en adelante, T.U.E.), no prosperó. Así, rechazada la inclusión en el Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE) de un artículo sobre la eventual elaboración de un reglamento que regulase esta cuestión¹⁹, se trató el tema en una Declaración (nº17) aneja al T.U.E. en la que, manifestando entender que “la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la administración”, recomienda a la Comisión que “presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre las medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones”²⁰. El alcance de esta Declaración se acentuó cuando, debido a las complicaciones que sufrió el proceso de ratificación, se agudizó -como reflejan los Consejos europeos de Birmingham y Edimburgo²¹- la necesidad de una mayor transparencia, de modo que en 1993 la Comisión presenta, efectivamente, una serie de comunicaciones sobre este tema²².

¹⁸ Reglamento del Consejo (CEE/CEEA) 354/83; *DOCE*, L 43, de 15 de febrero de 1983, p. 1. Decisión de la Comisión 359/83/CECA; *DOCE*, L 43, de 15 de febrero de 1983, p. 14. En ambas normativas se dispone que las Instituciones “crearán archivos históricos y los abrirán al público (...) una vez transcurrido un plazo de treinta años a partir de la fecha de elaboración de los documentos y unidades archivísticas” (art. 1.1), si bien habrá de entenderse que no todos los documentos contenidos en los archivos corrientes serán clasificados como archivos históricos (*vid.* arts. 1.2.b y 7) ni todos los efectivamente contenidos en ellos se verán sujetos a este régimen de libre acceso (*vid.* arts. 2-4).

¹⁹ *Vid.* CLOOS, J.; REINESCH, G.; VIGNES, D. y WEYLAND, J.: *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*; Bruylant, Bruselas, 1994, pp. 418-421.

²⁰ *Declaración relativa al derecho de acceso a la información*: *DOCE*, C191, de 29 de julio de 1992, p. 101.

²¹ En ambos se insiste en la necesidad de hacer una Comunidad más transparente y se insta a la Comisión a que trabaje sobre la cuestión. *Vid.* “Una Comunidad cercana a sus ciudadanos”, en Conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham de octubre de 1992, *Bol. CE*, 10-1992, p. 9, y Conclusiones del Consejo europeo de Edimburgo de diciembre, de 1992, *Bol. CE*, 12-1992, p. 7.

²² *El acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones*, *DOCE*, C 156, de 8 de junio de 1993, p. 5. *Transparencia en la Comunidad*, *DOCE*, C 166, de 17 de junio de 1993, p. 4. La primera de estas dos comunicaciones contiene los resultados de un estudio sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos en los distintos Estados miembros y en algunos terceros Estados, llegando a la conclusión de que resultaría conveniente desarrollar un mayor acceso a los documentos en el nivel comunitario; la Comisión se compromete en esta Comunicación a adoptar nuevas medidas que hagan posible este principio e insta a las demás Instituciones a que procedan de igual modo, proponiendo, al respecto, la celebración de un acuerdo interinstitucional en el que se definan “una serie de normas elementales y requisitos mínimos”. La Comisión sugiere ya una serie de principios (*Nuevas medidas*; p. 6), que desarrolla en la segunda comunicación (*Anexo II*; pp. 8-9).

En diciembre de este mismo año, el Consejo elabora su Reglamento interno²³ y aunque en su art. 22 disponía que: “Las modalidades según las cuales el público tendrá acceso a los documentos del Consejo cuya divulgación no tenga consecuencias graves o perjudiciales serán aprobadas por éste”, en su art. 5.1 declaraba que: “Sin perjuicio de (...) las deliberaciones del Consejo estarán amparadas por el secreto profesional, siempre que el Consejo no decida otra cosa”. Esta última disposición, en la línea de lo que hasta ahora había sido la práctica habitual de confidencialidad pero en disonancia con los nuevos propósitos de transparencia, aparece al tiempo que, movido precisamente por esa reciente orientación de acercamiento al ciudadano, el Consejo acuerda con la Comisión las directrices sobre el régimen de acceso público para los documentos de ambas.

En efecto, también en diciembre de 1993 se alcanza un acuerdo interinstitucional por el que, dando respuesta a la propuesta de la Comisión²⁴, se fijan los principios que deben regir el acceso a los documentos de Comisión y Consejo; es el llamado *Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión*²⁵ (en adelante, Código de Conducta). En él, entendiendo por documento “todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder del Consejo o de la Comisión”, y excluyendo de tal definición aquéllos cuyo autor sea una persona, organismo o institución ajenos al Consejo o la Comisión”, se establece como principio general que “El público tendrá el mayor acceso posible a los documentos” y se dispone, para ello, tanto el procedimiento de tramitación de las solicitudes como el régimen de acceso.

Así, respecto a las solicitudes, se prevén dos fases, una inicial de acceso a los documentos y, para el supuesto de denegación, una segunda de confirmación de tal denegación; esta última es susceptible de ser recurrida por vía judicial, como es el caso de la mayoría de los recursos a los que nos referiremos, o mediante querrela ante el Defensor del Pueblo²⁶.

Y en cuanto al régimen de acceso, se dispone, además del normal desarrollo del mismo²⁷, los supuestos en que se denegarán las solicitudes. En concreto, las Instituciones no permitirán el acceso a un documento cuando su divulgación pueda suponer un perjuicio para la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación), el individuo o su intimidad, el secreto en materia comercial e industrial, los intereses financieros de la Comunidad o, por último, para la debida confidencialidad (confidencialidad solicitada por la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o, si es un Estado miembro quien la ha facilitado, la confidencialidad requerida por la legislación de tal Estado); asimismo, las Instituciones podrán denegar el acceso a un documento con el fin de salvaguardar “el interés de las mismas en mantener el secreto de sus deliberaciones”.

²³ *DOCE*, L 304, de 10 de diciembre de 1993, p. 1.

²⁴ *Vid. supra* nota 22.

²⁵ *DOCE*, L 340, de 31 de diciembre de 1993, p. 41

²⁶ Solicitud inicial y solicitud de confirmación: i) la primera, dirigida a la Institución por escrito y con la suficiente claridad, debe obtener respuesta en el plazo de un mes; ii) en caso de denegación de la solicitud inicial, podrá interponerse en el mes siguiente una segunda de confirmación, a la cual, nuevamente en el plazo de un mes, deberá responder la Institución mediante una decisión debidamente motivada y en la que se indiquen las posibles vías de recurso, esto es, el recurso judicial (recurso de anulación del art. 173 TCE) y la querrela ante el Defensor del Pueblo (art. 138 E TCE).

²⁷ Se establece que la consulta podrá ser *in situ* o mediante entrega de una copia por la cual el solicitante pagará una tasa que no debe exceder de lo razonable y que la Institución podrá disponer acerca de la prohibición de su utilización con fines comerciales; asimismo, se prevén los supuestos de solicitudes reiteradas o referidas a documentos voluminosos, respecto a los cuales se entiende que la Institución, tras consultar a los solicitantes, “encontrará una solución adecuada” para darles curso.

Si tal era el contenido del régimen que Consejo y Comisión pretendían en relación al acceso público a sus documentos, la efectiva aplicación de éste necesitaba -como el mismo Código advierte- la adopción por parte de ambas Instituciones de las medidas adecuadas. Estas, que no tardaron en elaborarse, fueron las siguientes: *Decisión del Consejo relativa al acceso al público a los documentos del Consejo*²⁸ (en adelante, Decisión 93/731); *Decisión de la Comisión sobre el acceso al público a los documentos de la Comisión*²⁹ (en adelante, Decisión 94/90).

La primera en aparecer es la Decisión 93/731 y en ella se reproduce, para los documentos del Consejo, lo acordado en el Código de Conducta, fijando el 1 de enero de 1994 como fecha de entrada en vigor³⁰. Por su parte, la Decisión 94/90, en vez de reproducir el contenido del Código de Conducta, resuelve la cuestión con un único artículo, el primero, en el que dispone que: “Queda aprobado el código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión”³¹. La entrada en vigor de la Decisión se dispone para el 15 de febrero de 1994. Advertir, además, que integrando ambos textos (el Código de conducta y la Decisión 94/90) aparece la *Comunicación de la Comisión sobre mejora del acceso a los documentos*³² (en adelante, Comunicación 94/C67/03).

Y, por último, referirnos a la revisión a la que se han visto sometidas ambas decisiones. En el Código de Conducta y, por tanto, también en las citadas medidas de aplicación, se preveía su revisión transcurridos dos años y, por ello, en 1996 se procedió a tal examen pero lo cierto es que, quizá por la proximidad de la propia revisión de los Tratados (la Conferencia intergubernamental de negociación de la misma se abrió en 1996) apenas se introdujeron modificaciones (Decisión 96/567 de la Comisión y Decisión 96/705 del Consejo³³); sobre las aportaciones del Tratado de Amsterdam de octubre de 1997, todavía no en vigor, volveremos más adelante.

²⁸ Decisión del Consejo 90/731/CE, de 20 de diciembre de 1993; *DOCE*, L 340, de 31 de diciembre de 1993, p. 43.

²⁹ Decisión de la Comisión 94/90, de 8 de febrero de 1994; *DOCE*, L 46, de 18 de febrero de 1994, p. 58.

³⁰ Como novedad, mencionar, además de las adaptaciones propias de la Institución, dos cuestiones: la previsión de la respuesta de denegación tácita por parte del Consejo y la alusión al debido respeto a la regulación relativa a la protección de información reservada.

³¹ Las adaptaciones propias de la Institución figuran en un segundo artículo en el que, además, y como en el caso de la Decisión del Consejo, se contempla la posibilidad de respuesta tácita de denegación por parte de la Comisión.

³² *DOCE*, C 67, de 4 de marzo de 1994, p. 5. Esta Comunicación integra el Código y la Decisión ofreciendo un único texto con el que se pretende ofrecer una exposición clara del procedimiento y condiciones a seguir. Como novedades advertimos una mayor explicación sobre el examen de las solicitudes, el respeto a la legislación existente sobre confidencialidad y el compromiso de proporcionar más información sobre cómo hacer uso de esta política, en especial, mediante la publicación de una Guía pública más detallada. Dicha Guía fue efectivamente elaborada en 1994, aunque lo cierto es que se limita a desglosar en forma de preguntas y respuestas lo ya contenido en los textos anteriores sin ofrecer, en realidad, más aclaraciones que entonces; tan sólo destacar que si el Código de Conducta y la Decisión 94/90 se referían a los “documentos” y la Comunicación 94/C67/03 a los “documentos no publicados”, en la Guía precisa que los documentos que pueden solicitarse son los “documentos internos”, añadiendo además que por tal habrá de entenderse aquel documento que “o bien no está terminado, o no está destinado a publicarse”. Además, la versión actualizada de la Guía incorpora, recogiendo la jurisprudencia existente al respecto, el tipo de documentos que pueden denegarse en la práctica. COMISIÓN EUROPEA: *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea*, 1994, p. 1718; el texto en su versión actualizada puede consultarse en *Internet*: <http://europa.eu.int/comm/index.htm>

³³ La Decisión 96/567 de la Comisión modificará la Decisión 94/90 en el sentido de conseguir que la percepción del canon que cubre los gastos de reproducción de los documentos solicitados sea facultativa; y la Decisión 96/705 del Consejo modifica la Decisión 93/731 para posibilitar, excepcionalmente, la prórroga del plazo de respuesta a determinadas solicitudes. Decisión 96/567/Euratom,CECA,CE, de 19 de septiembre de 1996; *DOCE*, L 247, de 28 de septiembre de 1996, p. 45. Decisión del Consejo 96/705/Euratom,CECA, CE, de 6 de diciembre de 1996; *DOCE*, L 325, de 14 de diciembre de 1996, p. 19.

Resulta, por tanto, que el acceso público se rige del siguiente modo: i) para los documentos de la Comisión, por el Código de Conducta y la Decisión 94/90 (con las modificaciones de la Decisión 96/567); ii) para los documentos del Consejo, por la Decisión 90/313 (con las modificaciones de la Decisión 96/705) y no, como veremos más adelante, por su Reglamento interno³⁴. Además, para ambos, y en la medida en que se trate de archivos históricos de 30 o más años³⁵, habrá que tenerse en cuenta el Reglamento del Consejo (CEE/CEEA) 354/83 y la Decisión de la Comisión 359/83/CECA³⁶.

2. Sentencias anteriores

La sentencia *WWWF UK* es la primera que se pronuncia sobre el acceso a los documentos de la Comisión pero no en relación a los documentos del Consejo, cuestión respecto a la cual existen, como hemos advertido ya, dos sentencias anteriores: i) St. de 19 de octubre de 1995, *John Carvel y Guardian Newspapers Ltd/Consejo*, T-194/94; ii) St. de 30 de abril de 1996, *Reino de los Países Bajos/Consejo*, C-58/94.

i) El primer recurso fue planteado por un periodista, *John Carvel*, y la editorial del diario para el que trabajaba, *Guardian Newspapers Ltd.*, contra la Decisión por la que, siguiendo el procedimiento de la Decisión 93/731³⁷, se les había negado el acceso a una serie de documentos (entre ellos, informes preparatorios del Coreper, las actas, los registros de asistencia y de voto y las decisiones de los Consejos de Ministros de Justicia y Agricultura de unos días determinados³⁸) por entender el Consejo que tales documentos “están directamente relacionados con las deliberaciones del Consejo y sus fases preparatorias. Si concediera el acceso a los mismos, el Consejo dejaría de proteger el secreto de sus deliberaciones”³⁹.

Por los que a nosotros respecta, dos son las cuestiones que, por su paralelismo con el régimen de la Comisión, examinaremos en la sentencia dictada sobre este asunto: la delimitación del régimen jurídico aplicable; el alcance de la facultad de apreciación que se le concede al Consejo para denegar el acceso a documentos relacionados con sus deliberaciones.

En primer lugar, nos interesa destacar que la delimitación de la legislación relativa a esta materia se reduce a la Decisión 93/731 y, en la medida en que ella es aplicación del Código de Conducta, éste último tiene un valor de referencia como intérprete de la Decisión. Así, tras haberse referido en el apartado dedicado al “Marco normativo”⁴⁰ a la Declaración n°17 del Acta final del T.U.E, a los Consejos europeos de

³⁴ *Vid. infra* nota 42.

³⁵ En 1997, como corresponde, se abrieron al público los documentos relativos al año 1966. El número de archivos históricos a disposición del público (archivos de la CECA del período 1952-1967 y archivos de la CEEA y de la CE del período 1958-1967) suma un total de 32.500 expedientes. *Vid. COMISION EUROPEA: Informe General sobre la actividad de la U.E.*, 1997, p. 453.

³⁶ Sobre la convivencia de ambas normativas (la relativa a los archivos históricos, por un lado, y las Decisiones de aplicación del Código de Conducta, por el otro) en los supuestos que ambas sean de aplicación, no es probable que se presenten problemas. Sobre esta cuestión, entre otros, DYRBERG, P.: *op. cit.*, pp. 408-409.

³⁷ En realidad, con cierto descuido por parte del Consejo en relación a los documentos del Consejo de Ministros de Justicia, puesto que si bien la fase inicial siguió su curso normal, la solicitud de confirmación, sin respuesta en el plazo de un mes, hubo de ser repetida una segunda vez. *Rec.* 1995, pp. II-2776-2777.

³⁸ También habían solicitado los correspondientes a determinadas sesiones del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales, las cuales, debido a un error administrativo, sí les fueron enviadas. *Rec.* 1995, p. II-2777.

³⁹ *Rec.* 1995, p. II- 2776; cdo. 22.

⁴⁰ *Rec.* 1995, pp. II- 2769-2774.

Birmingham y Edimburgo, a las Comunicaciones de la Comisión 93/C165/05 y 93/C166/04, al Código de conducta, al Reglamento interno del Consejo y a la Decisión del Consejo 93/731, el Tribunal de Primera Instancia (en adelante, T.P.I.) acota el círculo en torno a las tres últimas para concluir que “la Decisión 93/731 es la única medida que regula el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos”⁴¹. Por el contrario, el Reglamento interno contiene una facultad de apreciación que en nada amplía el margen de actuación del Consejo en esta materia⁴² y el Código de Conducta es consultado por el T.P.I. sólo para confirmar su interpretación de la Decisión⁴³.

En relación al modo en que debe hacer uso de la cláusula de protección al interés de sus deliberaciones para denegar una solicitud de acceso, el T.P.I. advierte que el carácter facultativo de la misma no habilita al Consejo para proceder a una denegación automática de acceso a los documentos relacionados con sus deliberaciones. En efecto, destacando su carácter facultativo (supuestos en que el Consejo “puede” denegar el acceso), por oposición al carácter imperativo del apartado 1º art. 4 de la Decisión (supuestos en que el Consejo “debe” denegarlo), el T.P.I. declara que “tanto de los términos del art. 4 de la Decisión 93/731 como del objetivo perseguido por esta Decisión (...) se deduce que, cuando este último ejerce su facultad de apreciación con arreglo al apartado 2 del artículo 4, debe ponderar realmente, por una parte, el interés del ciudadano en obtener un acceso a sus documentos y, por otra, su posible interés en preservar el secreto de sus deliberaciones”⁴⁴.

ii) El segundo recurso fue interpuesto por el Reino de los Países Bajos, el cual, entendiéndolo que el Consejo había tratado como una cuestión de organización interna la regulación de un principio fundamental, solicitaba la anulación de la Decisión 93/731, del art. 22 del Reglamento interno del Consejo y, también, pero sólo en la medida en que fuese considerado como un acto que produce efectos jurídicos, del Código de Conducta.

En esta segunda sentencia queremos destacar, junto con la confirmación de la naturaleza del Código de conducta como acto desprovisto de valor jurídico⁴⁵, la validez del fundamento jurídico de la decisión 93/731⁴⁶ y su definición como medida de orga-

⁴¹ *Rec.* 1995, pp. II- 2789; cdo. 62.

⁴² Los argumentos del Consejo, buscando apoyo en el apartado 1 del art. 5 del Reglamento interno del Consejo, dieron pie a establecer la relación entre dicho Reglamento y la Decisión 93/731, entendiéndolo el Juez comunitario que el respeto a esta última condiciona necesariamente la facultad de apreciación que le confiere el primero. En efecto, tras delimitar el fin último de cada una de las medidas (“la Decisión 93/731 es la única medida que regula el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos, mientras que el Reglamento interno regula los mecanismos de funcionamiento interno del Consejo”), el T.P.I. aboga por una interpretación conjunta de ambas (“El Consejo dispone también, en el marco de su Reglamento interno, de una facultad de apreciación de la que debe hacer uso, llegado el caso, para llevar a efecto las decisiones que adopta con arreglo al apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731”) en la que, en cualquier caso, prima la Decisión 93/731 (“No puede privar a los ciudadanos, absteniéndose de ejercitar la facultad que le confiere el apartado 1 del artículo 5 de su Reglamento interno, de los derechos que estos derivan del apartado 2 del artículo 4 de la Decisión 93/731”). *Rec.* 1995, pp. II- 2788-2789.

⁴³ “El Tribunal de Primera Instancia considera que, tanto de los términos del artículo 4 de la Decisión 93/731 como del objetivo perseguido por esta Decisión (...) se deduce que (...). Procedo añadir que esta interpretación del (...) se atiene a las disposiciones del código de conducta (...) que la Decisión 93/731 trata de aplicar”. *Rec.* 1995, p. II-2789; cdos. 65-66.

⁴⁴ *Rec.* 1995, p. II-2789; cdo. 65.

⁴⁵ Si el T.P.I. fue claro en la *St. John Carvel*, el TJCE es todavía más directo en esta ocasión al afirmar que el Código de Conducta “se limita a prefigurar decisiones posteriores destinadas, a diferencia del Código, a producir efectos jurídicos”, es un “acto que constituye la expresión de una mera coordinación voluntaria (del Consejo y la Comisión) y que, por consiguiente, no está en sí mismo destinado a producir efectos jurídicos”. *Rec.* 1996, pp. I-2195-2196; cdos. 26 y 27.

⁴⁶ *Vid.*, entre otros, MARTINEZ CAPDEVILA, C.: “El acceso a los documentos del Consejo de la Unión Europea: últimos desarrollos”, *Gaceta Jurídica de la U.E.*, B-120, enero/febrero 1997, pp. 8-10.

nización interna por la que el Consejo intenta adaptarse al progresivo reconocimiento comunitario del derecho de acceso. Así, recordando que es posible que una medida de orden interno produzca efectos jurídicos con respecto a terceros⁴⁷, y desechando la idea de que la calificación de una medida como de organización interna menoscabe la garantía de los derechos que en tal regulación se le reconozcan a los particulares -y ello porque cualquier acto comunitario que produzca efectos jurídicos es susceptible de ser recurrido⁴⁸-, el Tribunal de Justicia de la CC.EE. (en adelante, TJCE) se apoya en la ausencia de normativa general sobre el derecho de acceso para afirmar no sólo la *competencia* de las Instituciones para adoptar medidas que tengan por objeto la tramitación de tales solicitudes (*competencia* en base a su facultad de organización interna), sino también la *conveniencia* de que realmente elaboren tales medidas (*conveniencia* en interés de una buena administración). En efecto, el TJCE parece justificar en la ausencia de normativa general tanto la *competencia* (“en el estado actual del Derecho comunitario, el Consejo está habilitado para adoptar medidas destinadas a tramitar las solicitudes de acceso a documentos que obran en su poder⁴⁹”) como la *conveniencia* (“para atenerse a esta evolución que pone de manifiesto una afirmación progresiva del derecho de acceso de los particulares a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas, el Consejo estimó necesario modificar las normas de su organización interna, basadas hasta entonces en el principio del secreto⁵⁰”).

II. SENTENCIA *WWWF UK/COMISION*

1. Hechos que dieron lugar al litigio

Los hechos que dieron lugar al presente litigio encuentran su origen en un primer recurso de anulación que no prosperó. En 1991, las autoridades irlandesas anunciaron su intención de construir un centro de observación de la naturaleza en el oeste de Irlanda solicitando, a estos efectos, acogerse a la ayuda de los fondos estructurales comunitarios. Ante tal demanda, el “trust” inglés *World Wide Fund for Nature* (en adelante, *WWWF UK*) presentó una denuncia ante la Comisión por considerar que tal proyecto infringía el Derecho comunitario ambiental y suponía, además, una utilización errónea de los fondos estructurales. Para confirmarlo, la Comisión inició una investigación pero al término de la misma descartó -Decisión de 7 de octubre de 1992- las acusaciones formuladas por *WWWF UK*, ante lo cual esta última interpuso -junto con una O.N.G. irlandesa- un recurso de anulación contra la citada decisión. El recurso fue declarado inadmisiblemente en primera instancia (T-461/93) y desestimado en casación (C-325/94 P)⁵¹ pero, lejos de rendirse, el 4 de noviembre de 1994 *WWWF UK* presentó dos solicitudes de acceso a todos los documentos de la Comisión relativos al examen del proyecto irlandés; una de las cartas iba dirigida a la D.G. XI (Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil) y la otra a la D.G. XVI (Dirección General de Política Regional). Ambas DD.GG. denegaron la solicitud alegando “la pro-

⁴⁷ Alusión a las sentencias de 7 de mayo de 1991, *Nakajima All Precision Co. Ltd/Consejo*, C-69/89, *Rec.* 1991, p.I-2069 (aptdos. 49-50) y de 15 de junio de 1994, *Comisión/BASF AG y otros*, C-137/92 P, *Rec.* 1994, p. I-2555 (aptdos. 75-76). *Rec.* 1996, pp. I-2195-2196; cdo. 38.

⁴⁸ *Rec.* 1996, pp. I-2198; cdo. 2198.

⁴⁹ *Rec.* 1996, pp. I-2198; cdo. 39.

⁵⁰ *Rec.* 1996, pp. I-2197; cdo. 36.

⁵¹ St. del TPI de 23 de septiembre de 1994, *An Taisce y WWWF UK/Comisión*, T-461/93, *Rec.* p. II-733. Auto del TJCE de 11 de julio de 1996, *An Taisce y WWWF UK/Comisión*, C-325/94 P, *Rec.* p. I-3727.

tección del interés público (en particular, de las actividades de inspección y de investigación) y la protección del interés de la Comisión relativo al secreto de sus deliberaciones”. De acuerdo con el procedimiento previsto en el Código de Conducta, *WWWF UK* presentó solicitud confirmativa de ambas denegaciones al Secretario General de la Comisión el cual las confirmó mediante carta de 2 de febrero de 1995. Contra este escrito, presentó *WWWF UK* el recurso de anulación (T-105/95)⁵² cuya sentencia nos proponemos comentar.

2. Sentencia del T.P.I.

La parte demandante basó su recurso en los siguientes motivos: i) infracción del Código de conducta y de la Decisión 94/90, por invocación incorrecta de las excepciones; ii) infracción del art. 190 del TCE, por falta de motivación concreta. Sobre ambos, se pronunció el T.P.I.

i) Respecto al primer motivo, dos fueron las excepciones que alegó la Comisión para denegar el acceso: interés público (actividades de inspección e investigación) y secreto de las deliberaciones.

En cuanto a la excepción de interés público, el T.P.I., admitiendo los argumentos esgrimidos por la Comisión durante el procedimiento, entiende que la investigación sobre un eventual incumplimiento del Derecho comunitario encaja en dicha excepción. En efecto, si la Comisión había encuadrado dentro del art. 5 TCE (obligación de cooperación leal) la relación que en el marco de los recursos de incumplimiento mantiene con los Estados miembros para invocar la excepción del interés público⁵³, el T.P.I., en la misma línea, afirmará que “la confidencialidad que los Estados miembros tienen derecho a esperar de la Comisión en tales circunstancias justifica, en razón de la protección del interés público, la denegación de acceso a los documentos relativos a las investigaciones que podrían eventualmente dar lugar a un procedimiento por incumplimiento, aunque haya transcurrido cierto tiempo desde la conclusión de dichas investigaciones”⁵⁴.

En segundo lugar, la Comisión, para justificar la invocación al secreto de sus deliberaciones, había declarado que “no se refiere a los procedimientos internos o a las deliberaciones de naturaleza administrativa, sino a una clase particular de procedimientos de naturaleza cuasi jurisdiccional, es decir, el examen y la investigación relativos a los incumplimientos, incluidos los contactos entre la Comunidad y los Estados miembros referentes a dichas investigaciones”⁵⁵. Por su parte, el T.P.I. recuerda que esta excepción exige necesariamente -así fue puesto de manifiesto en la *St. John Carvel*- la ponderación de intereses en juego⁵⁶ y, por ello, remite su examen al del segundo motivo, esto es, al de la motivación.

Resultando que la Comisión se había apoyado en dos excepciones muy distintas, por cuanto una es de aplicación imperativa (interés público) y la otra de aplicación facultativa (secreto de las deliberaciones de la Institución), y que de estar debidamente motivadas ambas serán válidas, el T.P.I. trata de despejar cualquier duda que tal situación pudiera provocar advirtiendo que, dado que la distinción “se explica por la natura-

⁵² Resultando ser las partes principales, como sabemos, *WWWF UK* (demandante) y la Comisión (demandada), el TPI admitió la intervención del Reino de Suecia en apoyo de *WWWF UK* y de la República de Francia, de Irlanda (quien posteriormente renunció a su intervención) y del Reino Unido en apoyo de la Comisión.

⁵³ *Rec.* 1997, p. II-339; cdo. 45.

⁵⁴ *Rec.* 1997, p. II-345; cdo. 63.

⁵⁵ *Rec.* 1997, p. II-341; cdo. 49.

⁵⁶ *Rec.* 1997, p. II-344, cdo. 59.

leza de los intereses que las respectivas categorías intentan proteger”, resultará que, “al no prohibírsele ninguna disposición de la Decisión 94/90, incluido el código de conducta”, podrán invocarse ambas excepciones.

ii) El segundo motivo, era el de infracción del art. 190 TCE, por falta de motivación concreta, y ello en relación a las dos excepciones.

Respecto a los documentos de las investigaciones que podrían eventualmente dar lugar a un procedimiento por incumplimiento, habiendo admitido que su publicidad puede perjudicar el interés público, el T.P.I. exige que la Comisión justifique que efectivamente los documentos que se le solicitan estén relacionados con tales investigaciones, esto es, “la Comisión está obligada a indicar, al menos para cada categoría de documentos, los motivos por los que considera que los documentos mencionados en la solicitud que le ha sido presentada están vinculados a la eventual incoación de un procedimiento de incumplimiento, precisando a qué se refieren los documentos de que se trate, y en particular, si están relacionados con las actividades de inspección y de investigación que implica la constatación de un eventual incumplimiento del Derecho comunitario”. Y, en relación al secreto de las deliberaciones, la motivación deberá justificar, como sabemos ya (St. *John Carvel*), que se ha efectuado una ponderación entre los intereses existentes.

Finalmente, el T.P.I. declaró la nulidad de la decisión impugnada por falta de motivación de ambas excepciones puesto que: al invocar la protección del interés público, la Comisión se limitó a exponer “en términos generales las razones por las que considera que debe aplicarse la excepción (...) a los documentos relativos a las investigaciones sobre un eventual incumplimiento de Derecho comunitario”; y, al acogerse a la excepción relativa al secreto de sus deliberaciones, no justificó haber procedido a una ponderación de los intereses existentes⁵⁷.

3. Aportaciones de la sentencia

En primer lugar, parece obligado destacar esta sentencia como la primera en la que se trata el acceso a documentos de la Comisión, aunque por razones evidentes no tiene la trascendencia que en su momento tuvo la primera sentencia sobre un asunto de acceso a documentos del Consejo pues entonces la St. *John Carvel* demostró, como primer pronunciamiento del Juez comunitario sobre una cuestión relativa al acceso público, que la noción de “transparencia” contenía verdaderamente sustancia jurídica⁵⁸. En todo caso, además de interés “estadístico”, el ser la primera supone que las cuestiones ya discutidas en las dos sentencias anteriores y que son ahora nuevamente examinadas, tomarán esta sentencia como **referencia** en los posteriores asuntos que traten el acceso público a documentos de la Comisión.

En efecto, la St. *WWW UK* se remite a las anteriores en una serie de puntos: i) debiendo determinar la naturaleza jurídica de la Decisión 94/90, el T.P.I. acude a lo enunciado en la St. *Países Bajos* en relación a la naturaleza de la Decisión 93/731, a la que el propio T.P.I. alude ahora como “Decisión equivalente adoptada por el Consejo”⁵⁹; ii) de igual modo, y por las mismas razones, el Juez comunitario recuerda la St. *John Carvel* para determinar el modo en que la Comisión puede hacer uso de la excepción relativa al secreto de sus deliberaciones⁶⁰. Pues bien, entendemos que la asimilación que se lleva a

⁵⁷ *Rec.* 1997, pp. II-346-349.

⁵⁸ CONSTANTINESCO, V.: “Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de Justice des Communautés européennes”, *Journal du Droit International*, 1996-2; p. 467.

⁵⁹ *Rec.* 1997, pp. II-342; cdo. 54.

⁶⁰ *Rec.* 1997, pp. II-344; cdo. 59.

cabo en la St. *WWW UK* la convierte en la única -primera y por eso última- vez en que, para esas concretas cuestiones, se acude, en un asunto de acceso público a los documentos de la Comisión, a la jurisprudencia relativa al acceso a documentos del Consejo.

Pero aunque este procedimiento supone el estreno de la Comisión como **parte principal**, no es el primer asunto en el que interviene, ya que tras lo dicho es evidente que en los recursos contra el Consejo también se dilucidaron cuestiones de su interés. Nos referimos no tanto al as. *John Carvel*, en el que ciñéndose el conflicto a las circunstancias de un supuesto concreto de denegación, la Comisión no intervino⁶¹, sino más bien al as. *Países Bajos* en el que, al cuestionarse el fundamento jurídico de la Decisión del Consejo, se ponía en tela de juicio también el de la Decisión de la Comisión y, por ello, la Comisión actuó como parte coadyuvante en apoyo del Consejo.

Pues bien, manteniendo esta distinción entre cuestiones comunes a ambas Instituciones y propias del régimen de cada una de ellas, entendemos que merecen destacarse como aportaciones de esta sentencia las siguientes. Respecto a las primeras: la posibilidad de invocar conjuntamente excepciones facultativas e imperativas; la explicación de la obligación de motivación en relación a las excepciones imperativas; el documento de referencia para el examen de la motivación; el contenido del escrito de confirmación de denegación. Y, en relación a las segundas: el valor jurídico del Código de Conducta. A excepción de la primera cuestión, que habiendo sido tratada en el anterior apartado, no necesita mayores explicaciones, consideramos oportuno comentar las demás.

i) **Motivación de las excepciones imperativas**. Si en la St. *John Carvel* el T.P.I. debió pronunciarse sobre la aplicación facultativa de las excepciones, en esta ocasión lo hace sobre las imperativas. Entonces, explicando el modo (mediante ponderación de los intereses en juego) en que la Institución debe hacer uso de la *posibilidad* de acogerse a la única excepción sobre la que se reconoce esta facultad (secreto de las deliberaciones de la Institución), declaró que la motivación de la Decisión de denegación debía justificar precisamente que se había procedido a tal ponderación. Ahora, pronunciándose sobre la adecuación de un tipo de documentos (los relativos a investigaciones que podrían dar lugar a un procedimiento por incumplimiento) a una de las excepciones de aplicación imperativa (el interés público), declara que la Institución debe justificar que los documentos concretos cuyo acceso deniega están realmente relacionados con tal situación.

Diremos, además, que aun cuando en el as. *John Carvel* entró a considerar cómo debía ser la motivación, lo cierto es que, en la medida en que pudo comprobar que la ponderación no se efectuó, la anulación de la Decisión no fue por falta de motivación sino por incorrección en el procedimiento; tomando esto en consideración, resulta que éste es el primer asunto en que se anula una Decisión de **denegación de acceso por falta de motivación**.

ii) **Documento de referencia para el examen de la motivación**. En esta ocasión, debiendo comprobar el Juez comunitario si la denegación estaba debidamente motivada, y resultando que la denegación de confirmación se limitaba a invocar genéricamente las excepciones en las que basaba, el T.P.I., sin teorizar acerca de su modo de proceder, tomó la denegación inicial para comprobar los requisitos de motivación. Si en este asunto el Juez comunitario no ofreció explicaciones, sino que simplemente actuó de tal modo, más adelante, resolviendo el as. T-83/96, afirmará claramente que “cuan-

⁶¹ En aquella ocasión se cuestionó la necesidad de ponderar los intereses existentes como requisito previo para acogerse a la excepción del interés del secreto de las deliberaciones pero al final, con las declaraciones de dos Estados -Reinos de Dinamarca y Países Bajos- afirmando que tal ponderación no se había efectuado, la polémica se centró en el terreno de los hechos más que en el de los requisitos necesarios del procedimiento. Entonces, actuaron como partes coadyuvantes en apoyo de la parte demandante el Parlamento Europeo y los Reinos de Dinamarca y Países Bajos; la Comisión no intervino en ningún sentido.

do 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”⁶².

iii) **Contenido del escrito de confirmación de la denegación.** La solicitud inicial eran, en realidad dos cartas, una dirigida a la D.G. XI y otra a la D.G. XIV, y a ellas respondieron negativamente cada una de las DD.GG. pero, mientras la D.G. XI invocó conjuntamente la excepción de interés público y del secreto de las deliberaciones, la D.G. XIV sólo se acogió a la segunda de tales excepciones. Tras ello, la *WWWF UK* solicitó confirmación de denegación al Secretario General de la Comisión, el cual, para ello, se ampara simultáneamente en las dos excepciones sin distinguir entre los escritos en poder de las respectivas DD.GG. Debiendo comprobar que se habían cumplido los requisitos de motivación, y ante la ausencia de motivación en el escrito de confirmación, el T.P.I. se remitió, como sabemos, a las denegaciones iniciales. Aunque este asunto no llegó a plantearlo directamente, sí nos sugiere ciertas reflexiones en torno al contenido del escrito de confirmación de denegación: ¿en qué medida se ve limitada la confirmación de denegación por la denegación inicial?, esto es, ¿la confirmación de la denegación, confirma sólo la denegación o también los motivos concretos por los que se ha decidido la denegación? En este asunto el T.P.I. hubo de buscar la motivación en cada uno de los escritos de las DD.GG., concluyendo además que no era suficiente, pero si en la confirmación de denegación hubiera motivado adecuadamente la aplicación de la excepción de interés público a todos los documentos, ¿se habría considerado ello válido también para los documentos de la D.G. XIV? Pensemos que, en realidad, la Decisión impugnada fue anulada, en cuanto a la denegación de los documentos de la D.G. XVI, sólo por falta de motivación en la excepción -invocada en la carta de la D.G. XVI y en la Decisión impugnada- del secreto de las deliberaciones y no por falta de motivación de la excepción -invocada en la decisión impugnada- del interés público; en todo caso, tal como procedió en este caso y teniendo en cuenta algún pronunciamiento posterior⁶³, hemos de decir que la cuestión ha quedado sin resolver en esta ocasión, como también sucedió poco después en el as. T-124/96⁶⁴ pero parece que el T.P.I. deberá pronunciarse pronto sobre ella. En efecto, en octubre de 1997 se interpuso un recurso (T-281/97⁶⁵) en el que, junto con otra serie de consideraciones, se plantea si la aparición de nuevos motivos en la confirmación de la negación supone, en la medida en que el solicitante no ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, violación del principio del derecho a una audiencia justa en la fase administrativa.

Advertir que cuestión distinta es que, rechazando el Juez comunitario los motivos de la denegación, la Institución pueda volver a denegar (denegación inicial y de confirmación) el acceso por nuevos motivos, de modo que, de estar en desacuerdo, el solicitante se vería obligado a interponer un nuevo recurso de anulación contra la nueva denegación. Esta posibilidad se planteó en el citado as. T-124/96 y el T.P.I. ha declarado no poder dirigir órdenes conminatorias a la Comisión para evitarlo⁶⁶.

⁶² St. de 19 de marzo de 1998, *Gerard van der Wal/Comisión*, T-83/96, *cit.*; *vid. cdo.* 65.

⁶³ “...cuando una respuesta confirma la denegación de una solicitud fundándose en los mismos motivos...”; ¿es que, acaso, admite el T.P.I. una confirmación que invoque nuevos motivos?. St. de 19 de marzo de 1998, *Gerard van der Wal/Comisión*, T-83/96, *cit.*; *cdo.* 65.

⁶⁴ En el as. T-124/96, una sociedad alemana invocó la violación de sus derechos de defensa “en la medida en que el Secretario General se fundó, en la Decisión impugnada, en un nuevo motivo de denegación que no había sido invocado anteriormente” pero finalmente el T.P.I., anulando la Decisión impugnada por ser insuficiente la motivación, no entró a considerar este motivo. St. de 6 de febrero de 1998, *Interpore Im-und Export GmbH/Comisión*, T-124/96, *cit.*; *vid. cdos.* 25, 56-57.

⁶⁵ *Milk Products Holdings (Europe) Ltd. e.a./Comisión*, T-281/97, *cit.*

⁶⁶ Cdo. 60: “(...) la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que la Comisión ha agorado el derecho a denegar el acceso a los documentos mencionados en el escrito (...) ya que la Comisión ha agorado el derecho a denegar el acceso a los documentos mediante la invocación de unos nuevos motivos”; Cdo. 61: “Por lo que se refiere a las pretensiones de que se dirijan a la Comisión ordenes conminatorias este

iv) **Valor jurídico del Código de Conducta.** Vimos en su momento cómo este Código fue acordado por el Consejo y la Comisión y que, para hacerlo efectivo, ambas Instituciones adoptaron una serie de medidas: la Decisión 93/731 del Consejo y la Decisión 94/90 de la Comisión. En relación al Consejo, y tras haber afirmado el T.P.I. que la Decisión 93/731 era la única medida de carácter legislativo en materia de acceso (St. *John Carvel*), el TJCE afirmó que el Código de Conducta era una mera coordinación de voluntades que carecía de todo valor jurídico (St. *Países Bajos*). Resulta sin embargo, que, la Decisión 94/90, en vez de reproducir el contenido del Código de Conducta, se remite directamente a él, con lo cual, a pesar de no tener este valor en relación a los documentos del Consejo, respecto a los de la Comisión sí forma parte de la normativa aplicable, cuestión que queda patente a lo largo de esta sentencia en la que, para el estudio del sistema de excepciones, el TPI acude no a la Decisión sino al Código de Conducta.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Junto con la ayuda que sin duda ha aportado para un mayor conocimiento, y en consecuencia un previsible mejor funcionamiento, del régimen de acceso público en general y, de la Comisión en particular, quisiéramos apuntar como idea final el posible avance que haya podido suponer desde el punto de vista del reconocimiento del derecho, que no principio, de acceso público con respecto a la St. *Países Bajos*. En efecto, no han faltado voces⁶⁷ que han manifestado que la calificación que ha efectuado el T.P.I. de la Decisión 94/90 como “respuesta de la Comisión a las peticiones del Consejo de reflejar en el plano comunitario el derecho de los ciudadanos, reconocido por la mayoría de las legislaciones de los Estados miembros, de acceso a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas”⁶⁸ van más allá que las del TJCE. Lo cierto es, sin embargo, que en la St. *WWF UK* el T.P.I. también declara que la Decisión 94/90 comprende “una serie de obligaciones que la Comisión se ha impuesto voluntariamente, en concepto de medidas de organización interna”⁶⁹ y que, además, en las dos primeras sentencias el Juez comunitario recogió las peticiones del Consejo europeo, y demás textos, para situar la Decisión 93/731, afirmando incluso en la St. *Países Bajos* que el Consejo había adoptado dicha Decisión 93/731 “para atenerse a esta evolución”⁷⁰.

En definitiva, consideramos que en la línea de la jurisprudencia anterior, el T.P.I. encaja la Decisión 94/90 como una medida de organización interna con la que efectivamente se quiere dar respuesta a las peticiones del Consejo europeo de articulación de un procedimiento de acceso público a los documentos de la Comisión, pero que, aun cuando de esta decisión -como en su caso de la del Consejo- se desprendan derechos para los particulares, estos derechos de acceso contenidos en tales medidas no constituyen la regulación del derecho de acceso público, el cual carece, por el momento, de una regulación a nivel comunitario.

Tribunal de Primera Instancia señala que debe declararse su inadmisibilidad, ya que, en el marco de la competencia que le confiere el artículo 173 del Tratado, el Juez comunitario no está facultado para dirigir órdenes conminatorias a las Instituciones comunitarias”. St. de 6 de febrero de 1998, *cit.*; *vid.* cdos. 58-61.

⁶⁷ En este sentido, VIAS ALONSO, J.: “Noticias”, *Gaceta Jurídica de la U.E.*, B-121, marzo 1997, pp. 47-48.

⁶⁸ *Rec.* 1997, p. II-342, cdo. 54.

⁶⁹ *Rec.* 1997, p. II-343, cdo. 55.

⁷⁰ *Rec.* 1996, p. I-2197, cdo. 36.

Esta distinción derecho/principio resulta especialmente clara a la luz de las modificaciones que se han introducido en el Tratado de Amsterdam de octubre de 1997. Sin entrar ahora en un examen de las mismas, tan sólo advertir cómo un nuevo art. 191 A TCE⁷¹ “constitucionaliza el Derecho de acceder a los documentos de las Instituciones de la Comunidad”⁷² permitiendo así, en la medida en que se prevé tal regulación general, que podamos llegar a hablar en su momento de derecho, y no sólo principio, de acceso público.

⁷¹ Art. 191 A: “1. Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier 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 189 B 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. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos”. *DOCE*, C 340, de 10 de noviembre de 1997, p. 46.

⁷² VV.AA.: *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, direcc. M. OREJA AGUIRRE, 1998, Volumen I, p. 212.