

Asuntos acumulados T-109/05 y T-444/05

Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG)

contra

Comisión Europea

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Documentos relativos a las partidas de costes que resultan de las obligaciones de servicio público en materia de ayudas de Estado — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero — Secreto profesional — Obligación de motivación — Igualdad de trato — Documentos originarios de un Estado miembro»

Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 24 de mayo de 2011 II - 2487

Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Interés en ejercitar la acción — Demandante que impugna una decisión por la que se le deniega el acceso a documentos de una institución (Art. 230 CE)*
2. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Obligación de motivación — Alcance [Art. 253 CE; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo]*

3. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios — Actos de trámite — Exclusión*
[Art. 230 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo]

4. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Interpretación y aplicación estrictas*
[Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 2 y 3]

5. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales de un tercero — Posibilidad de basarse en presunciones generales que se apliquen a determinadas clases de documentos*
[Art. 255 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guión; Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo]

6. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los intereses comerciales de un tercero — Concepto de secretos comerciales*
[Art. 287 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, primer guión]

7. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Interés público superior que justifica la divulgación de los documentos*
[Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 2 y 3]

8. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Documentos originarios de un Estado miembro*
[Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 5]

9. *Unión Europea — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los*

documentos — Documentos originarios de un Estado miembro — Facultad del Estado miembro de solicitar a la institución la no divulgación de documentos

[Art. 10 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 1 a 3, 5, 7 y 8)

10. Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Subsanación de un defecto de motivación en el procedimiento contencioso — Improcedencia

(Art. 253 CE)

1. Toda persona puede solicitar tener acceso a cualquier documento de las instituciones, sin que sea necesario motivar la solicitud de acceso a los mismos. Por consiguiente, una persona a quien se le deniega el acceso a un documento o a una parte de un documento ya tiene, por este mero hecho, un interés en la anulación de la decisión denegatoria. Aun cuando se haya anulado la decisión que motivó la solicitud de acceso a los documentos, el interesado conserva interés en ejercitar la acción contra la decisión que le deniega el acceso a documentos, en la medida en que los documentos solicitados no hayan sido divulgados y la decisión denegatoria del acceso siga estando en vigor.

(véanse los apartados 62 y 63)

2. Por lo que se refiere a la solicitud de acceso a los documentos, cuando la institución de que se trate deniegue tal acceso,

deberá demostrar en cada caso concreto, sobre la base de los datos de los que dispone, que los documentos cuyo acceso se solicita están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sin embargo, puede resultar imposible indicar las razones que justifiquen la confidencialidad respecto de cada documento, sin divulgar el contenido de éste y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial.

Incumbe pues a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar una motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de protección relativa a esa excepción es real. La motivación de una decisión denegatoria del acceso a documentos debe, por lo tanto, indicar, al menos para cada categoría de documentos de que se

trate, los motivos específicos por los que la institución considera que a la divulgación de los documentos solicitados le es aplicable una de las excepciones previstas en el Reglamento n° 1049/2001.

Por consiguiente, sólo la medida adoptada por el Secretario General de la Comisión, que tiene carácter de decisión y sustituye íntegramente a la postura anterior, puede producir efectos jurídicos que afecten a los intereses del solicitante y, por tanto, ser objeto de recurso de anulación. Por tanto, la respuesta a la solicitud inicial no produce efectos jurídicos y no puede considerarse un acto impugnabile.

Por lo tanto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del Reglamento n° 1049/2001 debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.

(véanse los apartados 101 y 102)

(véanse los apartados 82 a 84 y 88)

4. Las excepciones en el acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse estrictamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en otorgar al público el máximo acceso posible a los documentos que obran en poder de las instituciones.

3. En el marco del procedimiento de acceso del público a los documentos de la Comisión, del artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, resulta que la respuesta a la solicitud inicial sólo constituye una primera postura, que concede al solicitante la posibilidad de pedir al Secretario General de la Comisión que revise tal postura.

El examen que requiere la tramitación de una solicitud de acceso a los documentos debe revestir un carácter concreto. El mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta. En principio, dicha aplicación sólo está justificada en caso de que la institución haya valorado previamente, primero, si el acceso al documento podía perjudicar concreta y efectivamente al

interés protegido y, segundo, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, si existía un interés público superior que justificara la divulgación del documento de que se trata. Además, el riesgo de perjudicar a un interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético.

Además, el derecho de acceso del público a un documento de las instituciones se refiere sólo a los documentos, y no a la información entendida de forma más general, y no implica para las instituciones el deber de responder a cualquier solicitud de información de un particular.

(véanse los apartados 123
a 125 y 129)

5. Para proceder a una apreciación concreta e individual del contenido de los documentos a los que se refiere la solicitud de acceso a documentos, la institución afectada puede basarse en presunciones generales aplicables a determinadas categorías de documentos, toda vez que pueden aplicarse consideraciones de carácter general similares a solicitudes de divulgación relativas a documentos de la misma naturaleza. En lo que concierne a los procedimientos de control de las ayudas de Estado, tales presunciones

generales pueden resultar del Reglamento n° 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE], así como de la jurisprudencia relativa al derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión.

Sin embargo, a efectos de la interpretación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, aun cuando dichos documentos resulten del expediente administrativo de la Comisión en el marco del control de una ayuda de Estado, no puede presumirse que la divulgación de todos los elementos de ese expediente causa un perjuicio a la protección de los intereses comerciales de la persona de que se trate. Dicha presunción general sería contraria a la Comunicación relativa al secreto profesional en las decisiones sobre ayuda estatal, que prevé en su considerando 17 que la información relativa a la organización y a los costes de los servicios públicos no se considerará normalmente otra información confidencial.

(véanse los apartados 131, 132,
135 y 136)

6. En el marco de la apreciación por la Comisión de una solicitud de acceso a documentos, ésta está obligada, con arreglo

a lo dispuesto en el artículo 287 CE, a no divulgar a los interesados información que, por su propia naturaleza, esté amparada por el secreto profesional, como es el caso, en particular, de los datos relativos al funcionamiento interno de la empresa beneficiaria de una ayuda de Estado.

utilización pueda resultar un beneficio económico para otras empresas.

(véanse los apartados 140, 143 y 144)

El secreto comercial ha sido definido como información respecto a la cual no sólo su divulgación al público sino su mera comunicación a un sujeto de Derecho distinto del que ha suministrado la información puede perjudicar gravemente a los intereses de éste. Sin embargo, es necesario que los intereses que la divulgación de la información pueda lesionar sean objetivamente dignos de protección. La apreciación del carácter confidencial de una información requiere ponderar los intereses legítimos que se oponen a su divulgación y el interés general, que exige que las actividades de las instituciones se desarrollen de la forma más abierta posible.

Normalmente no se considera que la información relativa a la organización y a los costes de los servicios públicos constituya información confidencial, como se desprende del considerando 17 de la Comunicación relativa al secreto profesional en las decisiones sobre ayuda estatal. Sin embargo, dicha información puede incluirse en el ámbito del secreto comercial cuando se refiera a una actividad empresarial que tenga un valor económico real o potencial y de cuya divulgación o

7. El Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, prevé que la aplicación de las excepciones que figuran en el artículo 4, apartados 2 y 3, queda excluida si la divulgación del documento de que se trate reviste un interés público superior. En este contexto, corresponde a la institución, por una parte, ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, por otra parte, en particular, el interés general en que dicho documento se haga accesible habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento n° 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático.

El interés particular que puede alegar un solicitante en acceder a un documento que le afecta personalmente no puede ser tomado en consideración como interés público superior en el sentido de las

disposiciones del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.

(véanse los apartados 147 y 148)

8. Lejos de cubrir únicamente los documentos de los que son autores los Estados miembros o que han sido elaborados por ellos, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, afecta potencialmente a cualquier documento originario de un Estado miembro, es decir, la totalidad de los documentos que un Estado miembro transmite a una institución, cualquiera que sea su autor. En el caso de autos, el único criterio pertinente es el de la procedencia del documento y la entrega por el Estado miembro de que se trata de un documento que obra en su poder.

Interpretar que el artículo 4, apartado 5, confiere al Estado miembro un derecho de veto general e incondicional para oponerse, de forma puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución, por el mero hecho de que el documento procede de dicho Estado miembro, no es compatible con los objetivos perseguidos por el Reglamento n° 1049/2001.

En cambio, varios elementos abogan por una interpretación del citado artículo 4, apartado 5, según la cual el ejercicio de la facultad que esta disposición confiere al Estado miembro en cuestión se encuentra limitado por las excepciones materiales enumeradas en los apartados 1 a 3 del mismo artículo, resultando, a este respecto, que simplemente se reconoce al Estado miembro una facultad de participación en la decisión comunitaria. Desde este punto de vista, el consentimiento previo del Estado miembro al que se refiere dicho apartado 5 no es comparable a un derecho de veto discrecional, sino a una especie de dictamen conforme sobre la inexistencia de motivos de excepción derivados de los apartados 1 a 3.

(véanse los apartados 188, 191 y 192)

9. Dado que la aplicación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, se confía así conjuntamente a la institución y al Estado miembro que ha ejercido la facultad conferida por este apartado 5, y que, por tanto, esta aplicación depende del diálogo que debe entablarse entre ellos, están obligados, por el deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE, a actuar y cooperar de forma que dichas normas reciban una aplicación efectiva.

Un Estado miembro que, al término del diálogo con una institución comunitaria, en relación con la eventual aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001, se oponga a la divulgación del documento en cuestión, está obligado a motivar su oposición a la vista de dichas excepciones. En efecto, la institución no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro a divulgar un documento procedente de él si esta oposición carece de toda motivación o si la motivación aportada no se articula sobre las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001. Cuando, a pesar de la petición expresa en este sentido dirigida por la institución al Estado miembro de que se trate, éste no aporta dicha motivación, la institución debe, si considera, por su parte, que no se aplica ninguna de dichas excepciones, permitir el acceso al documento solicitado.

La obligación de motivación que, tal como se deduce, en particular, de los artículos 7 y 8 de este Reglamento, incumbe a la propia institución implica que la institución no sólo mencione, en su decisión, la oposición a la divulgación del documento solicitado manifestada por el Estado miembro de que se trate, sino también los motivos invocados por ese Estado miembro para acogerse a alguna de las excepciones al derecho de acceso

establecidas en su artículo 4, apartados 1 a 3. En efecto, dichas referencias pueden hacer que el solicitante comprenda el origen y los motivos de la negativa que se le opone y el órgano jurisdiccional competente ejerza, en su caso, el control que tiene atribuido.

(véanse los apartados 193, 195 y 196)

10. La motivación de una decisión debe figurar en el propio cuerpo de ésta y, salvo que concurren circunstancias excepcionales, no pueden ser tenidas en cuenta explicaciones posteriores ofrecidas por la Comisión. De ello se deduce que la decisión debe ser autosuficiente y que su motivación no puede resultar de explicaciones escritas u orales dadas con posterioridad, cuando la decisión de que se trate ya es objeto de un recurso ante el juez de la Unión.

(véase el apartado 199)