

AVISO JURÍDICO IMPORTANTE: La información que se ofrece en estas páginas está sujeta a una [cláusula de exención de responsabilidad y a un aviso de Copyright](#)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

de 13 de abril de 2005 (\*)

«Acceso a documentos – Reglamento (CE) nº 1049/2001 – Solicitud de un gran número de documentos – Denegación total del acceso – Obligación de efectuar un examen concreto e individual – Excepciones»

En el asunto T-2/03,

Verein für Konsumenteninformation, con domicilio social en Viena (Austria),  
representada por el Sr. A. Klauser, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. S. Rating y  
P. Aalto, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por

Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, con domicilio social en Viena, representado por  
el Sr. H.-J. Niemeyer, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

Österreichische Volksbanken AG, con domicilio social en Viena,

y

Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, con domicilio social en  
Sankt Pölten (Austria),

representados por el Sr. R. Roniger y las Sras. A. Ablasser y W. Hemetsberger,  
abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 18 de  
diciembre de 2002, D(2002) 330472, relativa a una solicitud de acceso al expediente  
administrativo del asunto COMP/36.571/D-1, Bancos austriacos – «Club Lombard»,

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

integrado por el Sr. B. Vesterdorf, Presidente, y los Sres. M. Jaeger, P. Mengozzi y las Sras. M.E. Martins Ribeiro e I. Labucka, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de septiembre de 2004;

dicta la siguiente

### Sentencia

#### Marco jurídico

- 1 El Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), define los principios, condiciones y límites por los que se rige el derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE. El Reglamento es aplicable desde el 3 de diciembre de 2001.
- 2 La Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 345, p. 94), derogó la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), que garantizaba la aplicación, por lo que respecta a la Comisión, del Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO 1993, L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta»).
- 3 El artículo 2 del Reglamento n° 1049/2001 dispone:  
  
«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.  
  
[...]  
  
3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.  
  
[...]»
- 4 El artículo 3 del Reglamento n° 1049/2001 contiene las siguientes definiciones:  
  
«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:  
  
a) “documento”, todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;

b) “terceros”, toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.»

5 Según el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, relativo a las excepciones al derecho de acceso:

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

[...]

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

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

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,
- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,
- el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

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

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

4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

[...]

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

[...]»

Antecedentes de hecho

- 6 La Verein für Konsumenteninformation (Asociación de información al consumidor; en lo sucesivo, «VKI» o «demandante») es una asociación de consumidores sometida al Derecho austriaco. Con el fin de facilitarle su labor de protección de los intereses de los consumidores, el Derecho austriaco le reconoce legitimación en el orden jurisdiccional civil austriaco en relación con determinados derechos de naturaleza pecuniaria que previamente le hayan cedido los consumidores.
- 7 Mediante la Decisión 2004/138/CE de la Comisión, de 11 de junio de 2002, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 81 del Tratado CE (Asunto COMP/36.571/D-1 – Bancos austriacos – «Club Lombard») (DO 2004, L 56, p. 1), la Comisión consideró que ocho banqueros austriacos habían participado durante varios años en un acuerdo colusorio, denominado «Club Lombard», que se aplicaba en casi todo el territorio austriaco (en lo sucesivo, «Decisión Club Lombard»). Según la Comisión, mediante dicho acuerdo, los referidos bancos fijaron en común los tipos de interés aplicables a determinadas inversiones y créditos. En consecuencia, la Comisión impuso multas por importe total de 124,26 millones de euros a dichos bancos, entre los que figuran el Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (en lo sucesivo, «BAWAG»), los Österreichische Volksbanken AG (en lo sucesivo, «ÖVAG») y el Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (en lo sucesivo, «NÖ-Hypobank»).
- 8 Actualmente, la VKI tiene entablados varios procesos civiles contra el BAWAG ante los tribunales austriacos. En dichos procesos, la VKI alega que, debido a una adaptación incorrecta de los tipos de interés aplicables a los créditos a interés variable concedidos por el BAWAG, éste ha facturado durante varios años intereses excesivos a sus clientes.
- 9 Mediante escrito de 14 de junio de 2002, la demandante solicitó a la Comisión una autorización para consultar el expediente administrativo de la Decisión Club Lombard (en lo sucesivo, «expediente Club Lombard»). En apoyo de su solicitud, la VKI señaló que, a fin de obtener una indemnización de daños y perjuicios para los consumidores en cuyo nombre actuaba, debía poder formular alegaciones concretas sobre la ilegalidad del comportamiento del BAWAG desde el punto de vista del Derecho de la competencia, así como sobre los efectos de dicho comportamiento. Indicó que, para tal propósito, consultar el expediente Club Lombard supondría una ayuda fundamental, si no indispensable.
- 10 Mediante escrito de 3 de julio de 2002, la Comisión requirió a la VKI para que precisase su solicitud y, en concreto, su fundamentación jurídica. En respuesta al requerimiento, la VKI precisó, mediante escrito de 8 de julio de 2002, que su solicitud se basaba en el artículo 255 CE, apartados 1 y 2, en el Reglamento nº 1049/2001, en las disposiciones de desarrollo de dicho Reglamento y en el artículo 42 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO C 364, p. 1; en lo sucesivo «Carta de los derechos fundamentales»), así como en los artículos 5 CE y 10 CE.
- 11 El 24 de julio de 2002, en el transcurso de una reunión celebrada con los servicios de la Comisión, los representantes de la VKI mencionaron la posibilidad de comprometerse por escrito a utilizar la información obtenida con la sola finalidad de defender los derechos de los consumidores en los procesos nacionales entablados contra el BAWAG.
- 12 Mediante escrito de 12 de agosto de 2002, la VKI completó su solicitud, confirmando que estaría dispuesta a formalizar el compromiso mencionado durante la reunión de 24 de julio de 2002.

- 13 Mediante escrito de 12 de septiembre de 2002, la Comisión denegó en su totalidad la solicitud de la VKI, con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001.
- 14 El 26 de septiembre de 2002, la VKI presentó una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, en la que, manteniendo su solicitud, precisó que su interés principal no radicaba en los documentos internos de la Comisión.
- 15 El 14 de octubre de 2002, la Comisión acusó recibo de dicha solicitud confirmatoria e indicó a la demandante que, debido al número de documentos solicitados, el plazo de respuesta aplicable a la tramitación de su solicitud quedaba ampliado en quince días laborables.
- 16 El 18 de diciembre de 2002, la Comisión adoptó la Decisión D(2002) 330472, relativa a una solicitud de acceso al expediente administrativo del asunto COMP/36.571/D-1, Bancos austriacos – «Club Lombard» (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). La Decisión impugnada confirma la decisión denegatoria de 12 de septiembre de 2002.
- 17 En la Decisión impugnada, la Comisión dividió, en primer lugar, los documentos del expediente Club Lombard, a excepción de los documentos internos, en once categorías distintas. Sin incluir los documentos internos, el expediente contiene más de 47.000 páginas.
- 18 En segundo lugar, la Comisión expuso las razones por las que, en su opinión, a cada una de las categorías previamente definidas le resultaban aplicables una o varias de las excepciones previstas por el Reglamento n° 1049/2001.
- 19 En tercer lugar, la Comisión señaló que, en aquellos supuestos en que la aplicación de determinadas excepciones requería una ponderación de los intereses en juego, la VKI no había alegado un interés público superior que justificase el acceso solicitado.
- 20 En cuarto lugar, la Comisión enumeró las razones por las cuales en el caso de autos no procedía conceder un acceso parcial. Según la Comisión, el examen detallado de cada documento, necesario para una consulta parcial, supondría una carga de trabajo excesiva y desproporcionada.
- 21 En quinto lugar, la Comisión consideró que, en el caso de autos, no era necesario consultar a terceros con el fin de decidir acerca de un eventual acceso a los documentos elaborados por éstos, puesto que, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento n° 1049/2001, se deducía con claridad que había de denegarse la divulgación de tales documentos.
- 22 La Comisión concluyó en la Decisión impugnada que la solicitud de acceso de la demandante debía denegarse en su totalidad.

#### Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia

- 23 Mediante escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 7 de enero de 2003, la VKI interpuso un recurso de anulación contra la Decisión impugnada. Mediante escrito separado presentado el mismo día, solicitó la sustanciación del recurso en un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.
- 24 Mediante escrito separado presentado el 8 de enero de 2003, la VKI presentó una solicitud de beneficio de justicia gratuita.

- 25 El 20 de enero de 2003, la Comisión formuló observaciones sobre la solicitud de procedimiento acelerado.
- 26 La Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia, a la que se atribuyó el asunto mediante resolución de 20 de enero de 2003, desestimó la solicitud de procedimiento acelerado mediante resolución de 28 de enero de 2003, notificada a la demandante al día siguiente.
- 27 El 18 de febrero de 2003, la Comisión formuló observaciones sobre la solicitud de beneficio de justicia gratuita.
- 28 El 10 de marzo de 2003, la Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda.
- 29 La solicitud de beneficio de justicia gratuita de la demandante se desestimó mediante auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 14 de marzo de 2003.
- 30 Mediante escrito de 1 de abril de 2003, la demandante renunció a presentar escrito de réplica.
- 31 El 15 de abril de 2003, el BAWAG presentó una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión. El Reino de Suecia y la República de Finlandia presentaron con fechas de 16 y 25 de abril de 2003, respectivamente, sendas demandas de intervención en apoyo de las pretensiones de la VKI. Finalmente, el 29 de abril de 2003, los ÖVAG y el NÖ-Hypobank presentaron conjuntamente una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 32 Mediante auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia de 1 de agosto de 2003, se admitió la intervención de la República de Finlandia y del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante el mismo auto, se admitió la intervención del BAWAG, por una parte, y de los ÖVAG y el NÖ-Hypobank, por otra, en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 33 Dado que las demandas de intervención se presentaron dentro del plazo previsto en el artículo 115, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, se dio traslado a los coadyuvantes, con arreglo al artículo 116, apartado 2, del mismo Reglamento, de todas las actuaciones y escritos procesales notificados a las partes.
- 34 La República de Finlandia y el Reino de Suecia presentaron con fechas de 10 y 12 de septiembre de 2003, respectivamente, sendos escritos de desistimiento de su intervención.
- 35 El 26 de septiembre de 2003, el BAWAG, por una parte, y los ÖVAG y el NÖ-Hypobank, por otra, presentaron sus escritos de formalización de la intervención.
- 36 Dado que ni la VKI ni la Comisión formularon observaciones sobre los escritos de desistimiento presentados por la República de Finlandia y por el Reino de Suecia, el Presidente de la Sala Primera ordenó, mediante auto de 6 de noviembre de 2003, el archivo de las intervenciones de dichas partes coadyuvantes e impuso a la VKI y a la Comisión la carga de sus propias costas en relación con tales intervenciones.
- 37 El 14 de noviembre de 2003, la demandante presentó sus observaciones escritas sobre los escritos de formalización de la intervención, mientras que la Comisión presentó las suyas el 11 de noviembre de 2003.

- 38 Con arreglo al artículo 14 del Reglamento de Procedimiento y a propuesta de la Sala Primera, el Tribunal de Primera Instancia decidió, oídas las partes conforme al artículo 51 de dicho Reglamento, atribuir el asunto a una Sala ampliada.
- 39 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del mismo previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, formuló determinadas preguntas por escrito a la Comisión y a las partes coadyuvantes.
- 40 El 6 de julio de 2004, la Comisión y las partes coadyuvantes respondieron por escrito a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.
- 41 En la vista celebrada el 28 de septiembre de 2004 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

#### Pretensiones de las partes

- 42 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión impugnada.
  - Ordene la aportación del expediente objeto de controversia y proceda a su examen, con el fin de declarar la procedencia de las pretensiones de la VKI.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 43 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.
- 44 El BAWAG, en apoyo de la Comisión, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante, incluidas las de la parte coadyuvante.
- 45 Finalmente, los ÖVAG y el NÖ-Hypobank, en apoyo de la Comisión, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.

#### Fundamentos de Derecho

*Sobre el marco del litigio y sobre la admisibilidad de determinadas alegaciones formuladas por las partes coadyuvantes*

- 46 No se discute que la Comisión adoptó la Decisión impugnada al amparo del Reglamento nº 1049/2001.

- 47 El recurso de la VKI se basa, en esencia, en seis motivos. En su primer motivo, la VKI sostiene que la denegación del acceso a la totalidad de un expediente administrativo sin un previo examen concreto de cada uno de sus documentos es incompatible con el derecho de acceso a documentos y, en particular, con el Reglamento nº 1049/2001. En su segundo motivo, la VKI afirma que la Comisión aplicó o interpretó erróneamente varias de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1049/2001. En su tercer motivo, la VKI alega que la Comisión, al ponderar los intereses en juego, se decantó ilegalmente en contra de la divulgación del expediente administrativo objeto de la solicitud. En su cuarto motivo, la VKI sostiene que la Comisión debería haberle concedido, cuando menos, un acceso parcial al expediente. En su quinto motivo, la VKI señala que, al no haberse efectuado la consulta a los bancos autores de determinados documentos, se infringió el artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001. Finalmente, en su sexto motivo, la demandante denuncia la infracción por la Comisión del artículo 255 CE, del artículo 42 de la Carta de los derechos fundamentales y de los artículos 5 CE y 10 CE.
- 48 En sus respectivos escritos de formalización de la intervención, el BAWAG, por una parte, y los ÖVAG y el NÖ-Hypobank, por otra, formulan varias alegaciones (en lo sucesivo, «alegaciones complementarias») tendentes a demostrar, en primer lugar, que el Reglamento nº 1049/2001 sólo es aplicable a documentos que sean fruto de un procedimiento legislativo comunitario; en segundo lugar que, cuando se produjeron los hechos, el derecho de acceso a documentos en materia de competencia se regía exclusivamente por el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos [81] y [82] del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22); en tercer lugar, que una asociación de Derecho público no puede acogerse al derecho de acceso previsto en el Reglamento nº 1049/2001; en cuarto lugar, que la solicitud de acceso de la VKI no respondía a las previsiones del Reglamento nº 1049/2001; en quinto lugar, que el Reglamento nº 1049/2001 es contrario al artículo 255 CE, en la medida en que autoriza el acceso a documentos de terceros, y, en sexto lugar, que dicho Reglamento tan sólo es aplicable a aquellos documentos que las instituciones hayan obtenido después de su entrada en vigor, es decir, a partir del 3 de diciembre de 2001.
- 49 De lo anterior se deduce que las alegaciones complementarias tienen por objeto demostrar que el Reglamento nº 1049/2001 o bien no resultaba aplicable en el caso de autos, o bien fue aplicado incorrectamente por la Comisión, o bien constituye una base jurídica ilegal para la Decisión impugnada.
- 50 Por consiguiente, en caso de que el Tribunal de Primera Instancia estimase una o varias de las alegaciones complementarias, ello redundaría en una declaración de ilegalidad de la Decisión impugnada. Ahora bien, ha de recordarse que se ha admitido la intervención en el presente asunto de las partes coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de la Comisión, una de las cuales consiste en la desestimación del recurso de anulación.
- 51 Interrogadas por escrito y en la vista acerca de la compatibilidad de las alegaciones complementarias con las pretensiones que apoyan, las partes coadyuvantes respondieron, en esencia, que, según la jurisprudencia, una parte coadyuvante tiene derecho a formular alegaciones distintas e incluso contrarias a las de la parte que apoya (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, 30/59, Rec. pp. 3 y ss., especialmente p. 37, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisión, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, Rec. p. II-435, apartado 145).

- 52 Sin embargo, según el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 53 del propio Estatuto, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes. Por otro lado, el artículo 116, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento dispone que el coadyuvante aceptará el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención. Si bien dichos preceptos no se oponen a que el coadyuvante formule alegaciones distintas a las de la parte que apoya, ello es a condición de que no modifique el marco del litigio y que con su intervención pretenda en todo caso apoyar las pretensiones de esta parte (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, *Chemie Linz/Comisión*, C-245/92 P, Rec. p. I-4643, apartado 32, y de 8 de enero de 2002, *Francia/Monsanto y Comisión*, C-248/99 P, Rec. p. I-1, apartado 56, así como la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de abril de 2003, *Royal Philips Electronics/Comisión*, T-119/02, Rec. p. II-1433, apartados 203 y 212).
- 53 En el caso de autos, dado que, por una parte, si las alegaciones complementarias resultaran fundadas abocarían a la declaración de ilegalidad de la Decisión impugnada, y que, por otra parte, la pretensión principal de la Comisión consiste en la desestimación del recurso de anulación y no encuentra apoyo alguno en motivos que fundamentan la declaración de ilegalidad de la Decisión impugnada, el examen de las alegaciones complementarias tendría por efecto modificar el marco del litigio definido en los escritos de demanda y de contestación (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995, *AITEC y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-447/93 a T-449/93, Rec. p. II-1971, apartado 122, y de 24 de octubre de 1997, *British Steel/Comisión*, T-243/94, Rec. p. II-1887, apartados 72 y 73).
- 54 Tampoco puede admitirse la alegación mediante la cual las partes coadyuvantes intentan demostrar que las alegaciones complementarias apoyan, en esencia, la pretensión de la Comisión de que debe denegarse el acceso a documentos solicitado por la demandante. En efecto, por una parte, en el presente procedimiento, la Comisión no ha solicitado que se deniegue el acceso a los documentos controvertidos con independencia de la motivación de la Decisión impugnada, sino tan sólo que se desestime el recurso de anulación. Por otra parte, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia, en el marco de su control de legalidad, actuar en lugar de la Comisión con el fin de determinar si el acceso a los documentos controvertidos debería denegarse por motivos diferentes de los señalados en la Decisión impugnada.
- 55 En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de las alegaciones complementarias.

*Sobre el primer motivo, basado en la inexistencia de un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud, y sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del derecho a un acceso parcial*

- 56 Procede analizar, en primer lugar y conjuntamente, los motivos primero y cuarto formulados por la demandante.

#### Alegaciones de las partes

– Sobre el primer motivo, basado en la inexistencia de un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud

- 57 En su primer motivo, la VKI alega que, en la Decisión impugnada, la Comisión denegó el derecho de acceso a la totalidad del expediente Club Lombard sin haber procedido a un examen concreto de cada uno de los documentos incluidos en dicho expediente,

contraviniendo de este modo el Reglamento nº 1049/2001. Señala que, sin embargo, sólo las circunstancias concretas de cada documento pueden justificar una excepción al derecho de acceso a documentos.

- 58 En respuesta al primer motivo de la demandante, la Comisión alega que, en el caso de autos, lo importante no es determinar si denegó el acceso a todos los documentos a que se refería la solicitud, sino únicamente si motivó correctamente la denegación respecto de todos esos documentos. Afirma que no denegó sin más el derecho de acceso al expediente Club Lombard por completo, sino que, bien al contrario, explicó por qué los motivos de denegación enumerados en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 impedían la divulgación de los documentos obrantes en dicho expediente.
- 59 La Comisión añade que la denegación del acceso a diversas categorías de documentos, sin examinar cada uno de los documentos incluidos en éstas, no es contraria al Derecho comunitario cuando, como sucede en el caso de autos, se exponen los motivos de denegación relativos a cada categoría. Recuerda que el Tribunal de Primera Instancia ha declarado expresamente que la Comisión tiene derecho a subdividir un expediente en categorías y denegar globalmente el acceso a las mismas, siempre y cuando exponga los motivos de tal denegación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 64).
- 60 La Comisión alega, finalmente, que no procedió al examen de los diversos documentos y partes de documentos incluidos en cada categoría porque tal operación hubiese requerido un esfuerzo desproporcionado.
- Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del derecho a un acceso parcial
- 61 La VKI alega que la denegación total del acceso al expediente sólo se justificaría en caso de que el conjunto de los documentos que éste incluye se encontrase amparado por al menos una de las excepciones reguladas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001. Afirma que, dado que en el caso de autos no se ha verificado este extremo, hubiera debido concederse a la demandante al menos un acceso parcial. Señala que la preocupación «respetable» de la Comisión por limitar su carga de trabajo no puede tener como resultado eliminar las posibilidades de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por los consumidores a raíz de una práctica colusoria.
- 62 La Comisión se opone a estas alegaciones. Admite que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la del Tribunal de Primera Instancia reconocen la existencia de un derecho de acceso parcial a documentos. No obstante, la Comisión subraya que tal acceso podrá denegarse cuando implique un esfuerzo desproporcionado para la institución afectada.
- 63 Afirma que el esfuerzo requerido para un expediente de más de 47.000 páginas es inevitablemente desproporcionado, o al menos lo es cuando, por una parte, el número de documentos por categoría que cabría comunicar sería muy reducido y, por otra parte, tales documentos resultarían manifiestamente inútiles. Señala que, dado que el expediente está organizado por orden cronológico, cualquier acceso parcial supondría revisarlo íntegramente. Asimismo, afirma que, teniendo en cuenta la aplicación de las excepciones reguladas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, la elaboración de un índice del expediente completo conllevaría una tarea tan desproporcionada como la que supondría un acceso parcial. La Comisión reconoce que el carácter desproporcionado del esfuerzo requerido no constituye en sí mismo un motivo de denegación. Sin embargo, señala, cuando del análisis de las categorías de documentos

delimitadas estrictamente se desprende que debe denegarse el acceso, no se justifica el examen suplementario individual de los documentos incluidos en cada categoría.

- 64 El BAWAG, los ÖVAG y el NÖ-Hypobank apoyan en esencia las alegaciones de la Comisión. Precisan que si el solicitante indica expresamente en la solicitud de acceso cuál es su interés, resultaría desproporcionado exigir de la institución a la que se dirige la solicitud que concediera un acceso parcial a documentos que no sirven al objetivo de la solicitud.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 65 No se discute que la Comisión no ha efectuado un examen concreto e individual de los documentos obrantes en el expediente Club Lombard. En la vista, la Comisión corroboró que, a raíz de la solicitud confirmatoria de la demandante, dividió el expediente Club Lombard, previa exclusión de los documentos internos, en once categorías distintas de documentos, sin examinar, no obstante, cada uno de éstos. De la Decisión impugnada se desprende asimismo que, una vez definidas las categorías, la Comisión consideró que «resultan aplicables a cada categoría de documentos una o varias de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, sin que su divulgación revista un interés público superior». Seguidamente, la Comisión afirmó que «por razones de proporcionalidad, no parece necesario ni útil efectuar un examen de los documentos más allá de las categorías arriba mencionadas». La Comisión señaló igualmente, «con carácter subsidiario», que la publicación de la Decisión Club Lombard bastaba para «preservar» los intereses de la demandante.

- 66 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede determinar si la Comisión tenía, en principio, obligación de efectuar un examen concreto e individual de los documentos a que se refería la solicitud y, en caso afirmativo, deberá examinarse en qué medida cabe flexibilizar tal obligación en función de determinadas excepciones vinculadas, en particular, a la carga de trabajo que implicaría su ejecución.

#### – Sobre la obligación de efectuar un examen concreto e individual

- 67 El artículo 2 del Reglamento n° 1049/2001 define el principio del derecho de acceso a documentos de las instituciones. El artículo 4 de dicho Reglamento enuncia varias excepciones al derecho de acceso. Finalmente, los artículos 6 a 8 del mismo Reglamento establecen determinadas modalidades de tramitación de las solicitudes de acceso.

- 68 De las citadas disposiciones se desprende que la institución destinataria de una solicitud de acceso a documentos basada en el Reglamento n° 1049/2001 tiene la obligación de examinar y responder a dicha solicitud y, en particular, debe determinar si resulta aplicable a los documentos alguna de las excepciones reguladas en el artículo 4 de dicho Reglamento.

- 69 Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, el examen que requiere la tramitación de una solicitud de acceso a documentos debe revestir un carácter concreto. Por una parte, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 2000, Denkvit Nederland/Comisión, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 45). En principio, la aplicación de la excepción sólo se justifica en caso de que la institución haya valorado previamente, primero, si el acceso al documento habría perjudicado concreta y efectivamente el interés protegido y, segundo, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001, si no existe un interés público superior que justifique la divulgación del documento. Por otra parte, el riesgo de

perjuicio al interés protegido debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002, *Kuijer/Consejo*, T-211/00, Rec. p. II-485, apartado 56; en lo sucesivo, «sentencia *Kuijer II*»). Por consiguiente, el examen que debe efectuar la institución al objeto de aplicar una excepción ha de realizarse de forma concreta y deberá constar en la motivación de la Decisión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 2000, *Kuijer/Consejo*, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartado 38, en lo sucesivo, «sentencia *Kuijer I*», y de 19 de julio de 1999, *Hautala/Consejo*, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartado 67).

- 70 Dicho examen concreto deberá, por otro lado, realizarse respecto de cada documento a que se refiera la solicitud. En efecto, conforme al Reglamento n° 1049/2001, todas las excepciones reguladas en los apartados 1 a 3 de su artículo 4 han de resultar aplicables «a un documento».
- 71 La exigencia de tal examen concreto e individual, por contraposición a un examen abstracto y global, viene confirmada asimismo por la jurisprudencia relativa a la aplicación del Código de conducta.
- 72 En efecto, por una parte, el Código de conducta, cuyos principios se reproducen parcialmente en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, contenía una primera categoría de excepciones conforme a la cual las instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación «pueda suponer un perjuicio» para los intereses protegidos por dichas excepciones. El Tribunal de Primera Instancia ha declarado en reiteradas ocasiones que de la utilización del verbo «poder» en subjuntivo se desprendería que la Comisión, antes de pronunciarse sobre una solicitud de acceso a determinados documentos, estaba obligada a examinar, «en lo relativo a cada documento solicitado», si, a la vista de las informaciones que obraban en su poder, su divulgación podía efectivamente perjudicar a uno de los intereses protegidos por el régimen de excepciones (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de febrero de 1998, *Interporc/Comisión*, T-124/96, Rec. p. II-231, apartado 52, y de 12 de octubre de 2000, *JT's Corporation/Comisión*, T-123/99, Rec. p. II-3269, apartado 64). Teniendo en cuenta que los apartados 1 a 3 del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 mantienen la utilización del subjuntivo, la jurisprudencia sentada respecto del Código de conducta resulta aplicable al Reglamento n° 1049/2001. Procede, por tanto, declarar que la institución está obligada a valorar de forma concreta e individual la aplicabilidad de las excepciones al derecho de acceso en relación con cada uno de los documentos a que se refiere la solicitud.
- 73 Por otra parte, tal y como subraya fundadamente la Comisión, es cierto que el Tribunal de Primera Instancia ha declarado, en esencia, en su sentencia *WWF UK/Comisión*, citado en el apartado 59 de la presente sentencia (apartado 64), que una institución 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 una categoría de información amparada por una excepción. No obstante, con independencia de la cuestión acerca de que el apartado en que se apoya la Comisión establezca meramente una regla de motivación, en todo caso será necesario un examen concreto e individual, puesto que, aunque fuese evidente que una solicitud de acceso se refiere a documentos amparados por una excepción, tan sólo tal examen permitirá a la institución valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001. Por otro lado, en el ámbito de aplicación del Código de conducta, el Tribunal de Primera Instancia ha declarado insuficiente la valoración de los documentos efectuada por categorías en vez de en relación con los datos concretos que contienen los documentos, puesto que el examen que ha de realizar la institución debe permitirle ponderar concretamente si la excepción alegada se aplica realmente a

la totalidad de la información que contienen los citados documentos (sentencia JT's Corporation/Comisión, citado en el apartado 72 de la presente sentencia, apartado 46).

- 74 Procede, pues, concluir que una institución que recibe una solicitud basada en el Reglamento n° 1049/2001 tiene, en principio, la obligación de efectuar una valoración concreta e individual del contenido de los documentos a que se refiere la solicitud.
- 75 Esta regla general no significa, sin embargo, que tal examen sea exigible en todo caso. En efecto, dado que el examen concreto e individual que, en principio, debe efectuar la institución a raíz de una solicitud de acceso basada en el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto permitir a la institución, por una parte, valorar en qué medida resulta aplicable una excepción al derecho de acceso y, por otra, valorar la viabilidad de un acceso parcial, dicho examen no será necesario cuando, por las circunstancias particulares del caso, sea evidente que el acceso ha de denegarse o, por el contrario, concederse. Tal será el supuesto, en particular, de determinados documentos que o bien estén manifiestamente amparados en su integridad por una excepción al derecho de acceso, o bien, a la inversa, sean manifiestamente accesibles en su integridad, o bien hayan sido objeto de una previa valoración concreta e individual por la Comisión en circunstancias similares.
- 76 En el caso de autos, no se discute que la Comisión basó la Decisión impugnada en un análisis general del expediente Club Lombard por categorías de documentos. Tampoco se discute que la Comisión no efectuó un examen concreto e individual de los documentos a que se refería la solicitud de acceso al objeto de valorar la aplicabilidad de las excepciones alegadas o la viabilidad de un acceso parcial.
- 77 Procede examinar, por tanto, si la solicitud de la demandante se refería a documentos que, por las circunstancias del caso concreto, no requerían tal examen concreto e individual.
- 78 A este respecto, la Comisión consideró, en la Decisión impugnada, que los documentos a que se refería la solicitud de la demandante estaban amparados por cuatro excepciones al derecho de acceso.
- 79 La primera de las excepciones alegadas por la Comisión se refiere a la protección del objetivo de las actividades de inspección regulada en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En la Decisión impugnada, la Comisión justifica la aplicabilidad de esta excepción, en esencia, por dos argumentos.
- 80 Primero, la Comisión alega que la Decisión Club Lombard es objeto de varios recursos de anulación pendientes ante el Tribunal de Primera Instancia, sobre los que éste aún no se ha pronunciado. Afirma que, por consiguiente, el acceso de terceros a los documentos podría afectar a la nueva valoración que la Comisión podría tener que efectuar en caso de declararse la anulación, y podría inducir a las partes demandantes a plantear en sus recursos determinados fundamentos de Derecho.
- 81 Segundo, la Comisión alega que un gran número de los documentos obrantes en el expediente fueron aportados por las empresas sancionadas por la Decisión Club Lombard, bien en virtud de la Comunicación de la Comisión relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con acuerdos entre empresas (DO 1996, C 207, p. 4), aplicable cuando se produjeron los hechos, bien a raíz de requerimientos de información o de verificaciones basados en los artículos 11 y 14 del Reglamento n° 17 del Consejo, antes citado. Afirma que, por consiguiente, permitir que terceros accedan a dichos documentos disuadiría a las empresas de cooperar con la Comisión y perjudicaría las actividades de inspección e

investigación de ésta en futuros asuntos. Señala que el mismo razonamiento resulta aplicable a los documentos elaborados por terceros.

- 82 El Tribunal de Primera Instancia considera, sin embargo, que la Comisión no puede formular una conclusión tan general y aplicarla al expediente Club Lombard en su conjunto sin un previo examen concreto e individual de los documentos que lo componen.
- 83 Por un lado, en la Decisión impugnada no consta que la Comisión haya verificado en concreto que cada documento a que se refiere la solicitud estuviera incluido efectivamente en una de las once categorías definidas. Antes al contrario, la motivación de la Decisión impugnada, ratificada por la Comisión en la vista, muestra que ésta realizó, cuando menos en parte, un reparto en abstracto. Parece que la Comisión actuó más en función de la idea que se había formado acerca del contenido de los documentos del expediente Club Lombard que sobre la base de un examen real. En consecuencia, la división en categorías es meramente aproximativa, tanto desde el punto de vista de su exhaustividad como de su exactitud.
- 84 Por otro lado, las consideraciones expuestas por la Comisión tanto en la Decisión impugnada como en su posterior escrito de contestación a la demanda son vagas y genéricas. A falta de un examen individual, es decir, documento a documento, dichas consideraciones no permiten apreciar con suficiente certeza y de forma detallada que la argumentación de la Comisión, aun suponiéndola en principio fundada, sea aplicable al conjunto de los documentos del expediente Club Lombard. Los temores expresados por la Comisión no pasan de meras afirmaciones y resultan, por tanto, excesivamente hipotéticos.
- 85 En efecto, nada muestra que la excepción alegada ampare claramente la totalidad de los documentos a que se refiere la solicitud. En el apartado 1 de la Decisión impugnada, la propia Comisión señala que «la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, se aplica en gran medida a determinados documentos e incluso íntegramente a todas las categorías».
- 86 Es verdad que, en el cuadro adjunto al escrito de contestación a la demanda, la Comisión señala que, en su opinión, la excepción alegada es aplicable al conjunto de los documentos obrantes en el expediente. Sin embargo, tal y como resulta de las consideraciones expuestas en el apartado anterior, dicho cuadro es contradictorio con la motivación de la Decisión impugnada.
- 87 En todo caso, de la motivación de la Decisión impugnada no se desprende que cada uno de los diferentes documentos que componen el expediente Club Lombard esté completamente amparado por la excepción regulada en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, no consta que la divulgación de toda la información que contiene dicho expediente suponga un perjuicio para el objetivo de las actividades de inspección e investigación de la Comisión.
- 88 Por lo tanto, en lo que atañe a los documentos a que se refiere la solicitud de la demandante supuestamente amparados por la primera excepción alegada por la Comisión, no se justifica que ésta última no efectuara un examen concreto e individual de los mismos.
- 89 La misma conclusión se impone en relación con los documentos amparados, a tenor de la Decisión impugnada, por las excepciones segunda, tercera y cuarta. Dichas excepciones se refieren a la protección de los intereses comerciales (artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001), a la protección de los procedimientos judiciales (artículo 4, apartado 2, segundo guión) y a la protección de

la intimidad y la integridad de la persona [artículo 4, apartado 1, letra b)]. Ahora bien, de conformidad con los apartados 2, 3, 10, 12 y 13 de la Decisión impugnada, la propia Comisión considera que dichas excepciones sólo afectan a una parte de los documentos a que se refiere la solicitud. En particular, en el apartado 13 de la Decisión impugnada, la Comisión señala que «es posible que gran parte de los documentos elaborados por los bancos afectados o por terceros incluyan igualmente información cuya divulgación podría afectar a la intimidad e integridad de la persona».

- 90 De la propia Decisión impugnada se deduce, por tanto, que las excepciones alegadas por la Comisión no afectan necesariamente al conjunto del expediente Club Lombard y que incluso los documentos que podrían verse eventualmente afectados podrían estar solamente amparados en cuanto a pasajes concretos.
- 91 Finalmente, las partes coadyuvantes alegan la excepción regulada en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001. Afirman que la Decisión Club Lombard ha sido objeto de varios recursos de anulación y que, por tanto, aún no se trata de una decisión que la institución haya «tomado» a efectos del artículo 4, apartado 3, lo cual justifica una denegación total del acceso. Sin embargo, dado que dicha excepción no fue alegada por la Comisión en la Decisión impugnada, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia actuar en lugar de dicha institución con el fin de determinar si la excepción resulta efectivamente aplicable a los documentos a que se refiere la solicitud.
- 92 Por consiguiente, la Comisión no podía, en principio, eximirse de un examen concreto e individual de cada uno de los documentos a que se refiere la solicitud a fin de valorar la aplicabilidad de las excepciones o la viabilidad de un acceso parcial
- 93 No obstante, dado que en el caso de autos la Comisión se ha abstenido de efectuar tal examen, procede determinar si una institución tiene derecho a justificar una denegación total del acceso por razón de la ingente carga de trabajo que, en su opinión, resultaría del examen.
- Sobre la aplicación de una excepción relativa a la carga de trabajo necesaria para efectuar un examen concreto e individual
- 94 Según el artículo 6, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, «en el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante».
- 95 Tal y como consta en autos, la demandante y la Comisión se reunieron el 24 de julio de 2002, pero no llegaron a un arreglo ni en dicha reunión ni en los contactos que mantuvieron posteriormente.
- 96 Ahora bien, el Reglamento n° 1049/2001 no contiene ninguna disposición que, a falta de un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante, permita expresamente a la institución limitar el alcance del examen que debe normalmente realizar a raíz de una solicitud de acceso.
- 97 A pesar de ello, en la parte introductoria de la Decisión impugnada, la Comisión justificó el no haber procedido a un examen concreto e individual de los documentos controvertidos, en esencia, por aplicación del principio de proporcionalidad. La Comisión señaló, en particular, que «por razones de proporcionalidad, no parece necesario ni útil efectuar un examen de los documentos más allá de las categorías [...] mencionadas». La Comisión alegó igualmente la aplicación del principio de proporcionalidad en los apartados 10, 13 y 24 de la Decisión impugnada.

- 98 Ha de examinarse, por tanto, si el principio que exige un examen concreto e individual de los documentos a que se refiere una solicitud de acceso basada en el Reglamento n° 1049/2001 puede efectivamente dejar de aplicarse en virtud del principio de proporcionalidad.
- 99 Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 60, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de septiembre de 2002, Tideland Signal/Comisión, T-211/02, Rec. p. II-3781, apartado 39). El principio de proporcionalidad exige, igualmente, que las excepciones no traspasen los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución del objetivo perseguido (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 38, y sentencia Hautala/Consejo, citado en el apartado 69 de la presente sentencia, apartado 85).
- 100 En consecuencia, la negativa de la institución a examinar concreta e individualmente los documentos objeto de una solicitud de acceso constituye, en principio, una violación manifiesta del principio de proporcionalidad. En efecto, el examen concreto e individual de los documentos controvertidos permite a la institución cumplir con el objetivo de las excepciones reguladas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001 y, a la vez, posibilita la identificación de los únicos documentos amparados, total o parcialmente, por dichas excepciones. Se trata, por tanto, de una medida menos restrictiva para el derecho de acceso del solicitante que la denegación por completo de todo examen.
- 101 Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, la posibilidad de que se presente, al amparo del Reglamento n° 1049/2001, una solicitud de acceso a un número de documentos manifiestamente irrazonable y, en su caso, por motivos triviales, que genere por su mera tramitación una carga de trabajo capaz de paralizar sustancialmente el buen funcionamiento de la institución. Debe destacarse igualmente que, en el supuesto de una solicitud relativa a un gran número de documentos, el derecho de la institución a intentar alcanzar un «arreglo amistoso y equitativo» con el solicitante, reconocido por el artículo 6, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, refleja la posibilidad de tener en cuenta, aunque sea de forma particularmente limitada, la eventual necesidad de conciliar los intereses del solicitante con los propios de una buena administración.
- 102 Por consiguiente, en aquellos casos particulares en que el examen concreto e individual de los documentos le suponga un trabajo administrativo inadecuado, la institución debe tener la posibilidad de ponderar, por una parte, el interés del público en acceder a los documentos y, por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría, con el fin de salvaguardar, en tales casos particulares, el interés de una buena administración (véase, por analogía, la sentencia Hautala/Consejo, citado en el apartado 69 de la presente sentencia, apartado 86).
- 103 Esta posibilidad debe considerarse, sin embargo, de aplicación excepcional.
- 104 En primer lugar, el examen concreto e individual de los documentos a que se refiere una solicitud de acceso basada en el Reglamento n° 1049/2001 constituye uno de los deberes esenciales de la institución ante dicha solicitud.

- 105 En segundo lugar, el acceso del público a los documentos de las instituciones constituye la regla general, mientras que la posibilidad de denegación es la excepción (véase, por analogía con la regla establecida en aplicación del Código de conducta, la sentencia Kuijer II, apartado 55).
- 106 En tercer lugar, las excepciones al derecho de acceso a documentos deben interpretarse de forma estricta [véase, por analogía con el Código de conducta, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de octubre de 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Comisión*, T-111/00, Rec. p. II-2997, apartado 40]. Esta jurisprudencia justifica, con mayor motivo, una concepción particularmente restrictiva de las limitaciones a la diligencia con la que habitualmente la institución debe valorar la aplicabilidad de una excepción, en la medida en que tales limitaciones incrementan, desde la recepción de la solicitud, el riesgo de que se vulnere el derecho de acceso.
- 107 En cuarto lugar, en numerosas ocasiones, si la Comisión dispusiese de la facultad de no efectuar un examen concreto e individual aun cuando tal examen resultara necesario, se vulneraría el principio de buena administración, que figura entre las garantías otorgadas por el ordenamiento jurídico comunitario en los procedimientos administrativos y del que forma parte la obligación de la institución competente de examinar, detenida e imparcialmente, todos los elementos pertinentes del asunto de que se trata (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, *La Cinq/Comisión*, T-44/90, Rec. p. II-1, apartado 86, y de 11 de julio de 1996, *Métropole télévision y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-528/93, T-542/93, T-543/93 y T-546/93, Rec. p. II-649, apartado 93).
- 108 En quinto lugar, la ponderación de la carga de trabajo que conlleva el ejercicio del derecho de acceso, por un lado, y del interés del solicitante, por otro, no es en principio pertinente para limitar el alcance de dicho derecho.
- 109 En efecto, en cuanto al interés del solicitante, según el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001, éste no estará obligado a justificar su solicitud ni, por tanto, tendrá que demostrar normalmente interés alguno.
- 110 En lo relativo a la carga de trabajo necesaria para tramitar una solicitud, el Reglamento n° 1049/2001 prevé expresamente la posibilidad de que una solicitud de acceso pueda referirse a un gran número de documentos, puesto que su artículo 7, apartado 3, y su artículo 8, apartado 2, disponen que los respectivos plazos de tramitación de las solicitudes iniciales y de las solicitudes confirmatorias podrán ampliarse con carácter excepcional, por ejemplo en caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos.
- 111 En sexto lugar, la carga de trabajo necesaria para efectuar el examen correspondiente a una solicitud no depende solamente del número de documentos a que se refiere la solicitud y del volumen de éstos, sino también de la naturaleza de tales documentos. Por consiguiente, el hecho de que haya de efectuarse un examen concreto e individual de un gran número de documentos no prejuzga en absoluto, de por sí, la carga de trabajo necesaria para tramitar una solicitud de acceso, dado que dicha carga de trabajo depende igualmente de la profundidad con que deba realizarse el examen.
- 112 En consecuencia, una excepción a la obligación de efectuar un examen concreto e individual resultará admisible con carácter extraordinario y únicamente cuando la carga administrativa provocada por tal examen se revelara extremadamente gravosa, excediendo así de los límites de lo que puede exigirse razonablemente (véase, por analogía, la sentencia Kuijer II, antes citada, apartado 57).

- 113 Además, en la medida en que el derecho de acceso a los documentos que obran en poder de las instituciones constituye la regla general, será a la institución que invoque una excepción vinculada al carácter irrazonable de la tarea derivada de la solicitud a quien incumbirá la carga de la prueba de su envergadura.
- 114 Finalmente, una vez que la institución haya acreditado el carácter irrazonable de la carga administrativa necesaria para el examen concreto e individual de los documentos a que se refiere la solicitud, está obligada a tratar de llegar a un arreglo con el solicitante al objeto, por una parte, de conocer o instarle a precisar su interés en la obtención de los documentos controvertidos y, por otra parte, de considerar concretamente las opciones de que dispone para adoptar una medida menos gravosa que el examen concreto e individual de los documentos. Dado que el derecho de acceso a los documentos constituye la regla general, la institución tiene, en este contexto, la obligación de primar la opción que, sin conformar en sí misma una tarea que exceda de los límites de lo que puede exigirse razonablemente, sea la más favorable al derecho de acceso del solicitante.
- 115 De lo anterior se deduce que la institución sólo podrá eximirse del examen concreto e individual tras haber estudiado realmente todas las demás opciones posibles y haber explicado de forma detallada, en su decisión, los motivos por los cuales dichas opciones implican, a su vez, una carga de trabajo irrazonable.
- 116 Procede, pues, en el caso de autos, examinar si la Comisión se hallaba ante un supuesto en que el examen concreto e individual de los documentos a que se refería la solicitud conllevaba una carga que habría rebasado los límites de lo razonablemente exigible, de manera que estuviera justificado tener en cuenta el interés del solicitante y considerar concretamente otras opciones para la tramitación de la solicitud, con el fin de adoptar, en su caso, una medida que implicase una menor carga de trabajo.
- 117 En lo relativo al carácter irrazonable de un examen concreto e individual de cada uno de los documentos a que se refiere la solicitud, ha de señalarse que la Decisión impugnada no indica el número exacto de documentos obrantes en el expediente Club Lombard, limitándose a facilitar el número de páginas de éste. La mera referencia al número de páginas no es suficiente para evaluar la carga de trabajo necesaria para un examen concreto e individual. No obstante, a la vista de, por una parte, las categorías definidas por la Comisión en la Decisión impugnada y, por otra, la naturaleza del expediente objeto de controversia, se deduce claramente del expediente que los documentos en cuestión son muy numerosos.
- 118 Asimismo, la consulta de un expediente de más de 47.000 páginas que contiene numerosos documentos como los pertenecientes a las categorías definidas por la Comisión constituye por su propia naturaleza una ingente tarea.
- 119 Primero, los documentos del expediente Club Lombard están organizados por orden cronológico. A este respecto, la Comisión señaló en la vista que, dada la fecha de la Decisión impugnada, los documentos a que se refería la solicitud de la demandante no se habían clasificado aún en el registro previsto por el artículo 11 del Reglamento n° 1049/2001, cuya cobertura se ampliará gradualmente con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Decisión de la Comisión de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno.
- 120 Segundo, a la vista de las principales categorías definidas por la Comisión y de la motivación de la Decisión impugnada, cabe admitir que los documentos a que se refiere la solicitud de la demandante contienen abundante información que requiere un análisis concreto en relación con las excepciones al derecho de acceso y, en particular,

información que podría suponer un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de los bancos encausados en el expediente Club Lombard.

- 121 Tercero, a la vista de las principales categorías definidas por la Comisión, cabe admitir igualmente que el expediente Club Lombard contiene un gran número de documentos elaborados por terceros. Por consiguiente, el trabajo requerido para examinar concreta e individualmente los documentos obrantes en el expediente podría verse acrecentado por la eventual necesidad de consultar a dichos terceros, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 1049/2001.
- 122 Por lo tanto, en el caso de autos existen numerosos indicios que permiten pensar que el examen concreto e individual de todos los documentos del expediente Club Lombard podría suponer una ingente carga de trabajo. No obstante, sin necesidad de examinar exhaustivamente si tales indicios demuestran fehacientemente en Derecho que el trabajo necesario rebasaría los límites de lo razonablemente exigible a la Comisión, ha de recordarse que, en todo caso, la Decisión impugnada, que deniega globalmente todo acceso a la demandante, sólo podría considerarse ajustada a Derecho en el supuesto de que la Comisión hubiese explicado previamente, de forma concreta, los motivos por los que las opciones alternativas a un examen concreto e individual de cada uno de los documentos constituirían, igualmente, una carga de trabajo irrazonable.
- 123 Ahora bien, en el caso de autos la demandante comunicó a la Comisión, con fecha de 14 de junio de 2002, que la finalidad de su solicitud consistía en permitirle presentar determinadas pruebas en los procedimientos entablados contra el BAWAG ante los tribunales austriacos.
- 124 Asimismo, el 24 de julio de 2002, en el transcurso de una reunión con los servicios de la Comisión, los representantes de la VKI mencionaron la posibilidad de comprometerse por escrito a utilizar la información obtenida exclusivamente con la finalidad de defender los derechos de los consumidores.
- 125 Además, en su solicitud confirmatoria de 26 de septiembre de 2002, la demandante señaló que su interés principal no radicaba en los documentos internos de la Comisión, ante lo cual ésta última excluyó dichos documentos del ámbito del análisis efectuado en la Decisión impugnada.
- 126 A pesar de los anteriores datos, de la motivación de la Decisión impugnada no se desprende que la Comisión haya examinado de forma concreta y exhaustiva las diversas opciones de que disponía a fin de llevar a cabo diligencias que, sin suponerle una carga de trabajo irrazonable, incrementasen las posibilidades de la demandante de obtener, al menos en cuanto a una parte de su solicitud, el acceso a los documentos afectados.
- 127 Así, en la Decisión impugnada, la Comisión indicó «con carácter subsidiario» que la publicación de la Decisión Club Lombard bastaba para «preservar» los intereses de la demandante.
- 128 Además, en el apartado 24 de la Decisión impugnada, la Comisión denegó el acceso parcial a los documentos incluidos en el expediente Club Lombard en los siguientes términos:

«Con el objeto de valorar su solicitud en el presente procedimiento, hemos dividido el conjunto de documentos del expediente en categorías y, parcialmente, en subcategorías. La alternativa consistiría en examinar cada documento, en su caso, previa consulta a terceros. En el presente procedimiento, el expediente cuenta con

más de 47.000 páginas, sin incluir los documentos internos. Dado que del examen por categorías se desprende que los documentos que obran en el expediente –a excepción de algunos documentos ya publicados– están sometidos en su mayor parte a las excepciones previstas por el Reglamento, un examen individual de cada documento supondría una carga de trabajo inadecuada y desproporcionada para la Comisión. Más aún si se tiene en cuenta que aquellos documentos o partes de los mismos que eventualmente pudieran divulgarse, muy probablemente no servirían ni al interés de la VKI en probar la ilegalidad del comportamiento de los bancos afectados en el marco de los procesos civiles, ni a otros intereses públicos».

- 129 Por lo tanto, la Comisión sólo tuvo en cuenta el interés de la demandante de un modo muy subsidiario para comparar los probables efectos de dos tipos de prácticas, a saber, en primer lugar, el examen individual de los documentos obrantes en el expediente Club Lombard y, en segundo lugar, el examen limitado a las categorías de tales documentos definidas en función de la naturaleza de los mismos.
- 130 En cambio, de la motivación de la Decisión impugnada no se deduce que la Comisión haya valorado, de forma concreta, precisa y detallada, por una parte, otras opciones que hubieran podido limitar su carga de trabajo y, por otra, las razones que le permitieron eximirse de todo examen en vez de adoptar, en su caso, una medida menos restrictiva para el derecho de acceso de la demandante. En particular, en lo referente a la identificación de los documentos obrantes en un expediente organizado por orden cronológico, en la Decisión impugnada no consta que la Comisión haya estudiado concretamente la opción de requerir a los bancos encausados en el expediente Club Lombard para que comunicasen a dicha institución las fechas de los documentos facilitados a ésta, lo cual le hubiese podido permitir encontrar con mayor facilidad algunos de dichos documentos en su expediente. Asimismo, si bien la Comisión afirmó en su escrito de contestación a la demanda que la elaboración de un índice habría constituido una tarea desproporcionada, en la Decisión impugnada no se menciona en modo alguno el estudio de dicha opción, por lo que no cabe considerar que haya sido objeto de un examen concreto. Finalmente, tampoco se desprende de la Decisión impugnada que la Comisión haya evaluado la carga de trabajo consistente en identificar y posteriormente examinar, de forma individual y concreta, aquellos documentos que hubiesen podido satisfacer inmediatamente y, en su caso, de forma parcial en un primer momento, los intereses de la demandante.
- 131 La denegación pura y simple del acceso opuesta por la Comisión a la demandante adolece, por consiguiente, de un error de Derecho. Procede, pues, estimar los motivos primero y cuarto. En consecuencia, sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás motivos formulados por la demandante, procede anular la Decisión impugnada.

#### Sobre la solicitud de aportación de documentos

- 132 Corresponde al órgano jurisdiccional comunitario decidir respecto a la necesidad de que se presente un documento, en función de las circunstancias del litigio, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento acerca de las diligencias de prueba (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, Aristrain/Comisión, C-196/99 P, Rec. p. I-11005, apartado 67).
- 133 En el caso de autos, dado que procede estimar los motivos primero y cuarto de la demandante sin necesidad de examinar los documentos controvertidos, no ha lugar a ordenar la aportación solicitada.

134 A tenor del artículo 87, apartado 2, 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 la Comisión, procede condenarla al pago de las costas de la VKI, según lo solicitado por ésta última.

135 A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá ordenar que una parte coadyuvante soporte sus propias costas. En el caso de autos, las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) Anular la Decisión D(2002) 330472, relativa a una solicitud de acceso al expediente administrativo del asunto COMP/36.571/D-1, Bancos austriacos – « Club Lombard ».
- 2) Condenar en costas a la Comisión.
- 3) Las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de abril de 2005.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf