

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)
de 7 de diciembre de 1999 *

En el asunto T-92/98,

Interporc Im- und Export GmbH, sociedad alemana, con domicilio social en Hamburgo (Alemania), representada por el Sr. Georg M. Berrisch, Abogado de Bruselas y de Hamburgo,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 23 de abril de 1998, por la que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos,

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

integrado por los Sres.: B. Vesterdorf, Presidente; C.W. Bellamy, J. Pirrung, A.W.H. Meij y M. Vilaras, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de mayo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 A raíz, en particular, del Acta Final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que contiene una Declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información, y a raíz de varios Consejos Europeos que confirmaron el compromiso de hacer que la Comunidad fuera más abierta (véase, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo

de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartados 1 a 3), la Comisión y el Consejo aprobaron, el 6 de diciembre de 1993, un Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta»), con objeto de fijar los principios que deben regir el acceso a los documentos que poseen. El Código de conducta dispone:

«La Comisión y el Consejo adoptarán respectivamente las medidas necesarias para que los presentes principios puedan aplicarse antes del 1 de enero de 1994.»

- 2 Para garantizar la aplicación de dicho compromiso, basándose en el artículo 162 del Tratado CE (actualmente artículo 218 CE), la Comisión adoptó el Código de conducta mediante la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), a la que se adjunta el texto de dicho Código (en lo sucesivo, «Decisión 94/90»).
- 3 El Código de conducta establece el siguiente principio general:

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

Por documento se entiende todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder del Consejo o de la Comisión.»

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

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

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

- la protección del individuo y de la intimidad,

- la protección del secreto en materia comercial e industrial,

- la protección de los intereses financieros de la Comunidad,

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

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

- 5 Además, bajo la rúbrica «tramitación de las solicitudes iniciales», el Código de conducta establece lo siguiente:

«Cuando el autor del documento que posea la institución sea una persona física o jurídica, un Estado miembro, una Institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud deberá dirigirse directamente al mismo.»

- 6 El 4 de marzo de 1994, la Comisión adoptó una Comunicación sobre mejora del acceso a los documentos (DO C 67, p. 5; en lo sucesivo, «Comunicación de 1994») en la que se fijaban los criterios para la puesta en práctica de la Decisión 94/90. Según dicha Comunicación, «toda persona [...] puede [...] solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, incluidos los documentos de trabajo y otro material explicativo». En lo relativo a las excepciones previstas en el Código de conducta, la Comunicación de 1994 señala que «[l]a Comisión puede considerar la negativa del acceso a un documento si su divulgación pudiese atentar contra intereses públicos y privados y contra el buen funcionamiento de la Institución [...]». A este respecto la Comunicación señala que «[l]as derogaciones (léase excepciones) no estarán sujetas a ninguna norma automática y [que] se estudiará cada solicitud de acceso a un documento de forma separada». En cuanto a la tramitación de las solicitudes de confirmación, la Comunicación de 1994 establece lo siguiente:

«En el caso de que se le comunique a un solicitante que el acceso tiene que serle denegado y de que no quede satisfecho con la explicación, este último podrá

solicitar al Secretario General de la Comisión que reexamine el asunto y le confirme o revoque la negativa [...]»

Hechos que originaron el litigio

- 7 Las importaciones de carne de vacuno en la Comunidad están sujetas, en principio, a un derecho de aduanas y a una exacción complementaria. Con arreglo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la Comunidad abre cada año lo que se ha dado en llamar un contingente «Hilton». En virtud de dicho contingente, pueden importarse a la Comunidad con franquicia arancelaria determinadas cantidades de carne de vacuno de gran calidad («Hilton Beef»), procedentes de Argentina debiéndose pagar únicamente los derechos del Arancel Aduanero Común aplicable. Para conseguir dicha franquicia, debe presentarse un certificado de autenticidad expedido por las autoridades argentinas.
- 8 Al ser informada de que se habían descubierto falsificaciones en algunos certificados de autenticidad, la Comisión inició investigaciones al respecto a finales de 1992/comienzos de 1993, junto con las autoridades aduaneras de los Estados miembros. Cuando las autoridades aduaneras llegaron a la conclusión de que se les habían presentado certificados de autenticidad falsificados, procedieron a recaudar *a posteriori* los derechos de importación.
- 9 Una vez descubiertas dichas falsificaciones, las autoridades alemanas exigieron *a posteriori* los derechos de importación a la demandante. Esta solicitó una condonación de los derechos de importación alegando que había presentado los

certificados de autenticidad de buena fe y que algunas lagunas existentes en el control eran imputables a las autoridades argentinas competentes y a la Comisión.

- 10 Mediante decisión de 26 de enero de 1996, dirigida a la República Federal de Alemania, la Comisión consideró que no estaba justificada la solicitud de condonación de los derechos de importación formulada por la demandante.

- 11 Mediante escrito de 23 de febrero de 1996, dirigido al Secretario General de la Comisión, así como a los Directores Generales de las Direcciones Generales (en lo sucesivo, «DG») I, VI y XXI, el Abogado de la demandante solicitó el acceso a determinados documentos referentes al control de las importaciones de la carne de vacuno («Hilton Beef»), así como a las investigaciones que habían llevado a las autoridades alemanas a proceder a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación. La solicitud tenía por objeto diez grupos de documentos, a saber: 1) las declaraciones de los Estados miembros acerca de las cantidades de carne de vacuno «Hilton» importadas de Argentina entre 1985 y 1992; 2) las declaraciones de las autoridades argentinas sobre las cantidades de carne de vacuno «Hilton» que se exportaron a la Comunidad durante el mismo período; 3) los informes internos de la Comisión elaborados sobre la base de dichas declaraciones; 4) los documentos referentes a la apertura del contingente «Hilton»; 5) los documentos referentes a la designación de los organismos responsables de la emisión de los certificados de autenticidad; 6) los documentos referentes al Convenio suscrito entre la Comunidad y Argentina sobre una reducción del contingente a raíz de haberse descubierto las falsificaciones; 7) en su caso, los informes de las investigaciones relativas al control del contingente «Hilton», practicadas por la Comisión en 1991 y 1992; 8) los documentos referentes a las investigaciones sobre las posibles irregularidades en las importaciones realizadas entre 1985 y 1988; 9) los dictámenes de la DG VI y de la DG XXI acerca de las decisiones dictadas en otros asuntos similares, y 10) las actas de las reuniones del grupo de expertos de los Estados miembros celebradas los días 2 de octubre y 4 de diciembre de 1995.

- 12 Mediante escrito de 22 de marzo de 1996, el Director General de la DG VI denegó la solicitud de acceso, por una parte, a la correspondencia cruzada con las

autoridades argentinas, así como a las actas de los debates que precedieron a la concesión y a la apertura de los contingentes «Hilton» y, por otra, a la correspondencia cruzada con las autoridades argentinas tras descubrir los certificados de autenticidad falsificados. Dicha denegación se fundaba en la excepción basada en la protección del interés público (relaciones internacionales). Por lo demás, el Director General denegó asimismo el acceso a los documentos que emanaban de los Estados miembros o de las autoridades argentinas, por cuanto la demandante debía dirigir su solicitud directamente a los respectivos autores de estos documentos.

- 13 Mediante escrito de 25 de marzo de 1996, el Director General de la DG XXI denegó la solicitud de acceso al informe elaborado por la Comisión acerca de la investigación interna sobre las falsificaciones, invocando la excepción basada en la protección del interés público (actividades de inspección y de investigación) así como la relativa a la protección de la persona y de su intimidad. Por lo que se refiere a las definiciones de postura formuladas por la DG VI y la DG XXI acerca de las demás solicitudes de devolución de los derechos de importación, así como sobre las actas de las sesiones del Comité de expertos de los Estados miembros, el Director General de la DG XXI denegó el acceso a los documentos invocando la excepción basada en la protección del interés de la Institución en el secreto de sus deliberaciones. Por lo demás, denegó el acceso a los documentos que emanaban de los Estados miembros, dado que la demandante debía formular directamente su solicitud ante los respectivos autores de dichos documentos.
- 14 Mediante escrito de 27 de marzo de 1996, el asesor de la demandante formuló una solicitud confirmativa ante el Secretario General de la Comisión, con arreglo al Código de conducta. En dicho escrito, cuestionaba la fundamentación de las razones invocadas por los Directores Generales de la DG VI y de la DG XXI para denegar el acceso a los documentos.
- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de abril de 1996, la demandante, junto con otras dos empresas alemanas, interpuso un recurso de anulación de la decisión de 26 de enero de 1996 (asunto T-50/96).

- 16 Mediante escrito de 29 de mayo de 1996, el Secretario General de la Comisión denegó la solicitud confirmativa, en los siguientes términos:

«Después de examinar su solicitud, lamento tener que informarle de que me veo obligado a confirmar la decisión de la DG VI y de la DG XXI por las razones siguientes:

Todos los documentos solicitados versan sobre una decisión de la Comisión de 26 de enero de 1996 [doc. COM C(96) 180 final] que, entretanto, ha sido objeto de un recurso de anulación interpuesto por su mandatario (asunto T-50/96).

Por consiguiente, y sin perjuicio de otras excepciones que podrían justificar la denegación del acceso a los documentos solicitados, es de aplicación la excepción relativa a la protección del interés público (procedimientos judiciales). El Código de conducta no puede obligar a la Comisión a facilitar a la parte contraria documentos relativos al litigio, en el marco de un asunto del que están conociendo los tribunales.»

- 17 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de junio de 1996, en el asunto T-50/96, la demandante pidió a dicho Tribunal que, como diligencias de ordenación del procedimiento, acordara la aportación de los documentos solicitados.
- 18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de agosto de 1996, la demandante interpuso un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión de 29 de mayo de 1996 por la que se confirmaba su negativa a conceder a la demandante el acceso a algunos de sus documentos. Mediante su sentencia de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión (T-124/96,

Rec. p. II-231; en lo sucesivo, «sentencia Interporc I»), el Tribunal de Primera Instancia observó que la decisión de 29 de mayo de 1996 estaba insuficientemente motivada y declaró su anulación.

- 19 Por otra parte, en el asunto T-50/96, la Comisión, a requerimiento del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1997, aportó algunos documentos que coinciden en parte con los solicitados por la demandante en el marco del procedimiento Interporc I. En el caso de autos la demandante confirmó que la solicitud confirmativa quedó sin objeto por lo que se refiere a los documentos que la Comisión aportó a requerimiento del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-50/96.
- 20 En ejecución de la sentencia Interporc I la Comisión notificó al asesor de la demandante una nueva decisión de 23 de abril de 1998 relativa a la solicitud confirmativa de la demandante de 27 de marzo de 1996, que contenía una conclusión idéntica a la de la decisión de 29 de mayo de 1996 anulada, pero con una motivación distinta (en lo sucesivo, «decisión impugnada»). La decisión impugnada está redactada del siguiente modo:

«Los documentos que usted solicitó pueden clasificarse en los siguientes grupos:

1. Documentos que emanan de los Estados miembros y de las autoridades argentinas
- Las declaraciones de los Estados miembros acerca de las cantidades de carne de vacuno “Hilton” importadas de Argentina entre 1985 y 1992;

- las declaraciones de las autoridades argentinas sobre las cantidades de carne de vacuno “Hilton” que se exportaron a la Comunidad durante el mismo período;

- los documentos de las autoridades argentinas relativos a la designación de los organismos competentes para la emisión de los certificados de autenticidad;

- los documentos de las autoridades argentinas referentes a la celebración de un acuerdo sobre la apertura de un contingente “Hilton”;

- las definiciones de postura de los Estados miembros en los asuntos similares.

2. Documentos que emanan de la Comisión

- Los informes internos de la DG VI elaborados sobre la base de las declaraciones de los Estados miembros y de los países terceros;

- los documentos de la Comisión referentes a los organismos competentes para la emisión de los certificados de autenticidad;

- los documentos referentes al convenio celebrado sobre la apertura del contingente “Hilton”; los dictámenes de la DG VI, los dictámenes interservicios, las comunicaciones dirigidas a las autoridades argentinas;

- los documentos referentes al Convenio suscrito entre la Comunidad y Argentina sobre una reducción del contingente a raíz de haberse descubierto las falsificaciones; los dictámenes internos de la DG VI, los dictámenes interservicios (DG I, DG XXI), las notas de los gabinetes de los comisarios responsables, las notas dirigidas a dichos gabinetes, las comunicaciones dirigidas a la Delegación de la Comisión en Argentina, los escritos dirigidos al Embajador de Argentina en la Unión Europea;

- el informe de la Comisión sobre los controles del contingente “Hilton”;

- los dictámenes de la DG VI y de la DG XXI acerca de las decisiones dictadas en otros asuntos similares;

- las actas de las reuniones del grupo de expertos de los Estados miembros celebradas los días 2 de octubre y 4 de diciembre de 1995.

En lo que se refiere a los documentos que emanan de los Estados miembros y las autoridades argentinas, le aconsejo que pida inmediatamente una copia a dichos Estados miembros así como a las autoridades mencionadas. Es cierto que el Código de conducta dispone que: “el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo”, no obstante, el párrafo quinto establece que: “cuando el autor del documento que posea la Institución sea una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra Institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud deberá dirigirse directamente al mismo”. Por lo tanto, en modo alguno puede

reprocharse a la Comisión un abuso de derecho; no hace sino aplicar una disposición de su Decisión de 8 de febrero de 1994 relativa a la ejecución del Código de conducta.

Todos los demás documentos se refieren a un procedimiento judicial inconcluso (asunto T-50/96) y a ellos se les aplica la excepción basada en la protección del interés público, en particular, del buen desarrollo del procedimiento judicial, prevista expresamente en el Código de conducta. Su divulgación con arreglo a las disposiciones relativas al acceso del público a los documentos de la Comisión podría perjudicar los intereses de las partes de ese procedimiento y, en particular, podría conculcar los derechos de defensa, y sería contraria a las disposiciones especiales que regulan la entrega de documentos en el marco de los procedimientos judiciales.»

- 21 Mediante sentencia de 17 de septiembre de 1998, Primex Produkte Import-Export y otros/Comisión (T-50/96, Rec. p. II-3773), el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión de 26 de enero de 1996, antes citada. La Comisión interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia (asunto C-417/98 P).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 El escrito de interposición del presente recurso fue presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de junio de 1998. Se atribuyó el asunto inicialmente a una Sala integrada por tres Jueces. Después de haber oído a las partes, el Tribunal de Primera Instancia, mediante resolución de 20 de abril de 1999, decidió remitir el asunto a una Sala integrada por cinco Jueces.

23 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

24 En la vista de 19 de mayo de 1999 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal de Primera Instancia.

25 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Con carácter subsidiario, anule la decisión en la medida en que la demandante no ha obtenido, en el marco del procedimiento T-50/96, los documentos a los cuales había solicitado acceso.

— En todo caso, condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre el fondo

- 27 En su argumentación la demandante distingue entre los documentos elaborados por la Comisión, por una parte, y, por otra, los documentos elaborados por los Estados miembros o por las autoridades argentinas.

En relación con los documentos que emanan de la Comisión

- 28 La demandante invoca tres motivos basados en la infracción por la Comisión de, en primer lugar, el Código de conducta y la Decisión 94/90, en segundo lugar, el artículo 176 del Tratado CE (actualmente artículo 233 CE), en relación con la sentencia Interporc I y, en tercer lugar, el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE).

Sobre el motivo basado en la infracción del Código de conducta y de la Decisión 94/90

— Alegaciones de las partes

- 29 Con carácter preliminar, la demandante alega que la excepción relativa a la protección del interés público, en lo que se refiere a los procedimientos judiciales, afecta exclusivamente a los documentos elaborados por la Comisión a los efectos de un procedimiento judicial, y no a los documentos que existan independientemente de tal procedimiento, como afirmó el Tribunal de Primera Instancia en su

sentencia de 19 de marzo de 1998, Van der Wal/Comisión (T-83/96, Rec. p. II-545, apartado 50; en lo sucesivo, «sentencia Van der Wal»), recaída más de un mes antes de que se adoptara la decisión impugnada.

- 30 En el presente asunto no cabe ninguna duda de que la Comisión no ha elaborado ninguno de los documentos a los cuales ha solicitado acceso la demandante a los efectos de un procedimiento judicial concreto. Por ello, a juicio de la demandante, no puede aplicarse la excepción inherente a la protección del interés público, tal como la ha invocado la Comisión.
- 31 Con carácter subsidiario, la demandante señala que la Comisión no precisa qué derechos procesales resultarían amenazados por la entrega de los documentos solicitados, ni de qué forma lo serían.
- 32 La Comisión alega que la decisión impugnada es conforme a la sentencia Van der Wal y que, además, dicha sentencia ratificó su forma de actuar. De la sentencia Van der Wal se deriva ciertamente la posibilidad de que la Comisión alegue la excepción basada en la protección del interés público (procedimientos judiciales) aunque no sea parte en un procedimiento judicial.
- 33 Por otra parte, de la expresión «a este respecto», contenida en el apartado 50 de la sentencia Van der Wal, se desprende que sólo cuando la propia Comisión no es parte de un procedimiento, procede distinguir entre los documentos redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto y aquéllos que existen independientemente de tal procedimiento, y limitar la aplicación de la excepción basada en la protección del interés público a la primera categoría de documentos.

- 34 En situaciones distintas de las evocadas en la sentencia Van der Wal, estaría justificado reservar otro tratamiento a los documentos que no hubieran sido redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto, pero que, no obstante, estuvieran «relacionados» con tal procedimiento.
- 35 Si la Comisión estuviera obligada de facilitar a su adversario el acceso a documentos relativos al objeto del litigio en un procedimiento pendiente de resolución, se conculcarían los derechos de defensa, cuya garantía constituye un principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario (sentencia de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, 374/87, Rec. p. 3283, apartado 32).
- 36 En la vista la Comisión puntualizó, no obstante, que la excepción controvertida sólo es de aplicación durante la sustanciación del procedimiento que pretende proteger.
- 37 Por último, la Comisión alega que la cuestión de si la demandante, o cualquier otra persona, puede tener acceso a los documentos solicitados sólo puede examinarse en el contexto de las disposiciones del Reglamento de Procedimiento del órgano jurisdiccional comunitario, aplicables a modo de *lex specialis*, y no sobre la base del Código de conducta que regula el derecho de acceso del público en general.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 38 Debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el Código de conducta, el derecho de acceso a los documentos está supeditado a dos grupos de excepciones, el primero de ellos redactado en términos imperativos y el segundo, en términos facultativos. Estas excepciones deben interpretarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en otorgar al público «el mayor acceso posible a los documentos que obran en poder de la Comisión»

(sentencia Interporc I, apartado 49, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 110).

- 39 Pues bien, antes de proceder a la interpretación de la excepción controvertida, procede señalar que la Decisión 94/90 se adoptó con el fin de hacer que la Comunidad fuera más transparente, dado que la transparencia del proceso de decisión es un medio para reforzar el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración (Declaración nº 17). Asimismo, la transparencia exigida por los Consejos Europeos, cuyo objeto, como se indica en el principio general del Código de conducta, consiste en permitir al público «el mayor acceso posible a los documentos», es esencial para que los ciudadanos puedan ejercer un control efectivo y eficaz del ejercicio del poder que ostentan las Instituciones comunitarias, y, de este modo, incrementar la confianza en la Administración.
- 40 A la luz de las anteriores consideraciones y habida cuenta de la obligación de interpretar la excepción en sentido estricto, procede entender la expresión «procedimientos judiciales» en el sentido de que la protección del interés público se opone a la divulgación del contenido de los documentos redactados por la Comisión a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto.
- 41 Por la expresión «documentos redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto», debe entenderse no sólo los escritos presentados, los documentos internos relativos a la instrucción del asunto pendiente de resolución, sino también las comunicaciones relativas al asunto entre la Dirección General interesada y el Servicio Jurídico o un bufete de Abogados. La finalidad de esta delimitación del ámbito de aplicación de la excepción es garantizar, por una parte, la protección del trabajo interno de la Comisión y, por otra, la confidencialidad y la salvaguardia del principio del secreto profesional de los abogados.

- 42 En cambio, la excepción basada en la protección del interés público (procedimientos judiciales) prevista en el Código de conducta no puede permitir a la Comisión eludir la obligación de facilitar los documentos que hayan sido elaborados en el marco de un expediente puramente administrativo. Este principio debe ser respetado aunque la aportación de esos documentos en un procedimiento seguido ante el Juez comunitario pudiera perjudicar a la Comisión. Es irrelevante al respecto el hecho de que se haya interpuesto un recurso de anulación contra la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo.
- 43 En efecto, la interpretación propuesta por la Comisión es contraria a uno de los objetivos esenciales perseguidos por la Decisión 94/90, a saber, el de brindar a los ciudadanos la posibilidad de controlar de una manera más eficaz la legalidad del ejercicio del poder público.
- 44 En cuanto a las alegaciones de la Comisión sobre el ámbito de aplicación de la Decisión 94/90, procede recordar que del sistema de esta Decisión se desprende que ésta se aplica de una manera general a las solicitudes de acceso a los documentos formuladas por el público. Si bien en su condición de parte demandante, en el marco del asunto T-50/96, la empresa Interporc pudo invocar las disposiciones del Reglamento de Procedimiento relativas a las diligencias de ordenación del procedimiento o sus derechos de defensa para obtener una parte de los documentos que había pedido en su solicitud inicial de 23 de febrero de 1996, no es menos cierto que, conserva la facultad de solicitar paralelamente el acceso a estos mismos documentos, con arreglo a la Decisión 94/90. Por lo demás, en la Comunicación de 1994, la Comisión indicó que, tras la adopción del Código de conducta mediante la Decisión 94/90, «toda persona interesada puede ahora solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, incluidos los documentos de trabajo y otro material explicativo».
- 45 Corroborra esta apreciación la exposición de motivos del Código de conducta, a tenor de la cual «tales principios [es decir, el derecho de acceso a los documentos] no afectan a las disposiciones aplicables al acceso a los expedientes por parte de personas con interés específico en los mismos». Esta consideración se limita a

afirmar que las disposiciones que regulan el derecho de acceso a la información, que adopte la Comisión no afectan a la aplicación de las disposiciones específicas relativas al acceso a los expedientes. Además, no impide que algunas personas puedan invocar el Código de conducta cuando también les sean de aplicación otras disposiciones.

- 46 Además, el hecho de que, en el marco del procedimiento T-50/96, la demandante haya conseguido acceder a una parte de los documentos a que se refiere su solicitud inicial de 23 de febrero de 1996, no puede haberla privado del derecho a solicitar, con arreglo a la Decisión 94/90, la divulgación de los documentos que no le fueron entregados.
- 47 Esta restricción del ámbito de aplicación de la Decisión 94/90, según pretende la Comisión, sólo puede resultar de la propia Decisión. Ahora bien, ésta no contiene disposición alguna en tal sentido.
- 48 De ello se desprende que la Comisión aplicó erróneamente la excepción relativa a la protección del interés público (procedimientos judiciales) y que la demandante puede invocar el Código de conducta en apoyo de su solicitud de acceso a los documentos en el presente recurso.
- 49 De ello se deduce que procede anular la decisión impugnada por cuanto deniega el acceso a los documentos que emanan de la Comisión, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados a este fin por la demandante.

En relación con los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas

- 50 La demandante invoca tres motivos basados, en primer lugar, en la ilegalidad de la decisión impugnada por cuanto se basa en la regla del autor, en segundo lugar, en la infracción de la Decisión 94/90 y el Código de conducta y, en tercer lugar, en la infracción del artículo 190 del Tratado.

Sobre el motivo basado en la ilegalidad de la Decisión impugnada por basarse en la regla del autor

— Alegaciones de las partes

- 51 La demandante alega que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/90, correspondía al Secretario General, después de la solicitud confirmativa de 27 de marzo de 1996, reexaminar íntegramente la solicitud de acceso y, por consiguiente, apreciar si eran procedentes o no los motivos invocados por los Directores Generales de las DG VI y XXI para apoyar sus denegaciones.
- 52 A juicio de la demandante, dado que el Secretario General no se pronunció sobre el motivo basado en la regla del autor en su decisión de 29 de mayo de 1996, ya no tenía derecho a invocarla. Por lo tanto, en la medida en que la decisión impugnada se apoya nuevamente sobre dicho motivo, considera que procede anularla.

- 53 La Comisión alega que el carácter exhaustivo del control que debe efectuarse con motivo del examen de una solicitud confirmativa debe referirse a los documentos solicitados. No obstante, el Secretario General puede fundar su decisión en un único motivo determinante. Por consiguiente, la decisión impugnada puede apoyarse en motivos que no hayan sido examinados en la decisión de 29 de mayo de 1996, anulada por la sentencia Interporc I.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 54 Con carácter preliminar debe recordarse el desarrollo del procedimiento administrativo. Mediante escrito de 23 de febrero de 1996 la demandante solicitó el acceso a determinados documentos relativos al control de las importaciones de carne «Hilton Beef», entre los que figuraban los documentos de autos. Mediante escritos de 22 y 25 de marzo de 1996, los Directores Generales de las DG VI y XXI desestimaron las solicitudes de acceso invocando la excepción basada en la protección del interés público (relaciones internacionales), la regla del autor, la excepción basada en la protección del interés público (actividades de inspección y de investigación) y la basada en la protección de la persona y de su intimidad. Mediante escrito de 27 de marzo de 1996, dirigido al Secretario General de la Comisión, el asesor de la demandante se opuso a dichas denegaciones y presentó una solicitud confirmativa. Mediante escrito de 29 de mayo de 1996 el Secretario General denegó la solicitud confirmativa invocando la excepción relativa a la protección del interés público (procedimientos judiciales). Mediante su sentencia Interporc I el Tribunal de Primera Instancia manifestó que la decisión de 29 de mayo de 1996 estaba insuficientemente motivada y declaró su anulación. En ejecución de la sentencia Interporc I el Secretario General denegó nuevamente la solicitud confirmativa invocando no sólo la excepción basada en la protección del interés público (procedimientos judiciales), sino también la regla del autor.
- 55 De la sentencia Interporc I se desprende, en primer lugar, que, en virtud del artículo 176 del Tratado, el Secretario General estaba obligado a adoptar una nueva decisión en ejecución de dicha sentencia y, en segundo lugar, que debe considerarse que la decisión de 29 de mayo de 1996 no ha existido nunca.

56 Por consiguiente, del artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/90 y de la Comunicación de 1994, no puede deducirse que el Secretario General no podía invocar otros motivos distintos de aquellos sobre los que había definido su posición en la decisión inicial. Por ende, podía proceder a un nuevo examen exhaustivo de las solicitudes de acceso y basar la decisión impugnada en la regla del autor.

57 De ello se deduce que procede desestimar este motivo.

Sobre el motivo basado en la infracción de la Decisión 94/90 y del Código de conducta

— Alegaciones de las partes

58 Según la demandante, del Código de conducta, en particular, de la definición del término «documento», se desprende que debe concederse el acceso a todo documento que esté en poder de la Comisión, cualquiera que sea su autor. En este sentido, invoca asimismo la Declaración n° 17 que se refiere a la «información de que disponen las Instituciones».

59 Sostiene que no puede admitirse la regla del autor, según la cual los documentos cuyo autor no sea la Comisión están excluidos del ámbito de aplicación del

Código de conducta. A su juicio, una norma de procedimiento no puede restringir el ámbito de aplicación de dicho Código, excluyendo del mismo determinados documentos. Por ello, esta regla es nula por violar el principio de dicho Código adoptado conjuntamente mediante la Decisión 94/90.

- 60 Alega que, en cualquier caso, la motivación de la decisión impugnada basada en dicha regla es contraria al principio general del Código de conducta. Constituye asimismo un abuso de derecho ya que da lugar a la exclusión de los documentos de que se trata del ámbito de aplicación de dicho Código.
- 61 Con carácter subsidiario la demandante alega que dicha regla debe interpretarse en sentido restrictivo a fin de que sea compatible con el principio de mayor acceso posible a los documentos.
- 62 La Comisión alega que, en el Código de conducta el principio de « mayor acceso posible a los documentos » va seguido de la regla del autor, que limita, por lo tanto, el ámbito de aplicación de dicho Código. Además, el Código de conducta sólo se refiere a la Declaración nº 17, antes citada, en términos vagos y esencialmente esta Declaración se limita a recomendar a la Comisión que presente un informe. No obstante, en el acto de la vista la Comisión señaló que la regla del autor no le impide facilitar el acceso a los documentos de que se trate, sino únicamente determinar la no obligatoriedad de su divulgación. La Comisión niega también que exista un principio de Derecho de rango superior en el que podría basarse la demandante para invocar una posible nulidad de la regla del autor.
- 63 Además, en opinión de la Comisión, la demandante no ha demostrado en modo alguno la existencia del pretendido abuso de derecho que ha sufrido.

- 64 Por último, con carácter subsidiario, la Comisión alega que en el caso de autos no se plantea la cuestión de la interpretación en sentido amplio o estricto de la regla del autor. Según la Comisión, la demandante pretende que se prescinda pura y simplemente de la aplicación de dicha regla.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 65 Con carácter preliminar, en cuanto a la cuestión de si procede prescindir de la regla del autor, debe recordarse que, en su sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo (C-58/94, Rec. p. I-2169), apartado 37, en relación con el derecho de acceso del público a los documentos, el Tribunal de Justicia señaló lo siguiente:

«Debe admitirse que, mientras que el legislador comunitario no haya adoptado una normativa general sobre el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las Instituciones comunitarias, éstas deben adoptar las medidas que tengan por objeto la tramitación de tales solicitudes en virtud de su facultad de organización interna, que las habilita para adoptar medidas apropiadas con vistas a garantizar su funcionamiento interno en interés de una buena administración.»

- 66 A la luz de dicha sentencia procede señalar que mientras no exista un principio de Derecho de rango superior que prevea que, en la Decisión 94/90, la Comisión no estaba facultada para excluir del ámbito de aplicación del Código de conducta los

documentos de los que ella no sea el autor, puede aplicarse dicha regla. El hecho de que la Decisión 94/90 se refiera a declaraciones de política general, a saber, la Declaración nº 17 y las conclusiones de varios Consejos Europeos, en nada modifica esta afirmación, por cuanto tales declaraciones no tienen valor de principio de Derecho de rango superior.

- 67 En cuanto a la interpretación de la regla del autor, debe recordarse, por una parte, que la Declaración nº 17 y el Código de conducta consagran el principio general según el cual el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo y, por otra, que la Decisión 94/90 es un acto que confiere a los ciudadanos el derecho de acceso a los documentos en poder de la Comisión (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 55).
- 68 Seguidamente, procede recordar que, cuando se establece un principio general y se prevén limitaciones a dicho principio, estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general (véanse las sentencias WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 56, e Interporc/Comisión, antes citada, apartado 49).
- 69 A este respecto procede señalar que, cualquiera que sea su calificación, la regla del autor establece una limitación del principio general de transparencia recogido en la Decisión 94/90. De ello se deduce que dicha regla debe interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general de transparencia (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Rothmans International/Comisión, T-188/97, Rec. p. II-2463, apartados 53 a 55).
- 70 En el acto de la vista la Comisión ha reconocido que la aplicación de la regla del autor puede plantear dificultades en el caso de que exista alguna duda en cuanto

al autor del documento. En tales casos, precisamente, debe procederse a una interpretación y a una aplicación restrictivas de la regla del autor.

- 71 A la luz de las anteriores observaciones, procede apreciar si la regla del autor es aplicable a los cinco tipos de documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas a que se refiere la decisión impugnada.
- 72 Los cinco tipos de documentos controvertidos comprenden, en primer lugar, las declaraciones de los Estados miembros sobre las cantidades de carne de vacuno «Hilton» importadas de Argentina entre 1985 y 1992, en segundo lugar, las declaraciones de las autoridades argentinas relativas a las cantidades de carne de vacuno «Hilton» exportadas a la Comunidad durante el mismo período, en tercer lugar, los documentos de las autoridades argentinas relativos a la designación de los organismos competentes para la emisión de los certificados de autenticidad, en cuarto lugar, los documentos de las autoridades argentinas referentes a la celebración de un acuerdo sobre la apertura de un contingente «Hilton» y, en quinto lugar, las definiciones de postura de los Estados miembros en los asuntos similares.
- 73 Pues bien, del examen de los cinco tipos de documentos referidos resulta que sus autores son o bien los Estados miembros, o bien las autoridades argentinas.
- 74 De ello se desprende que la Comisión ha aplicado correctamente la regla del autor, considerando que no estaba obligada a autorizar el acceso a dichos documentos. Por consiguiente, no cometió ningún abuso de Derecho. De ello se deduce que procede desestimar por infundado el motivo de la demandante basado en la infracción de la Decisión 94/90.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 190 del Tratado

— Alegaciones de las partes

- 75 En relación con los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas la demandante alega que, en la decisión impugnada, la Comisión debería haber explicado por qué la regla del autor justificaba la denegación del acceso a los documentos. Por lo tanto, a juicio de la demandante, la Comisión infringió lo dispuesto en el artículo 190 del Tratado.
- 76 La Comisión sostiene que la indicación, en la decisión impugnada, de que ella no era el autor de los documentos solicitados constituye una motivación más que suficiente de la aplicación de la regla del autor.

— Apreciación del Tribunal

- 77 Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria autora del acto impugnado, de modo que, por una parte, los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada, con el fin de defender sus derechos y, por otra, el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control de la legalidad (sentencia WWF UK/ Comisión, antes citada, apartado 66).

78 En el caso de autos, en la decisión impugnada (véase el apartado 20 *supra*), la Comisión citó la regla del autor y sugirió a la demandante que solicitara una copia de los documentos controvertidos a los Estados miembros pertinentes o a las autoridades argentinas. Esta motivación revela claramente el razonamiento de la Comisión. Por lo tanto, la demandante ha podido conocer las justificaciones de la decisión impugnada y el Tribunal de Primera Instancia ha podido apreciar la legalidad de ésta. Consecuentemente, resulta infundada la alegación de la demandante de que era necesaria una motivación más específica (véase, en este sentido, la sentencia Rothmans International/Comisión, antes citada, apartado 37).

79 De ello se deduce que debe desestimarse el motivo. En consecuencia, no procede anular la decisión impugnada en lo tocante a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas.

Costas

80 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. Sin embargo, según el apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Por haber sido desestimadas algunas de las pretensiones de las partes, procede decidir que cada parte cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) Anular la decisión de la Comisión de 23 de abril de 1998 en la medida en que deniega el acceso a los documentos que emanan de la Comisión.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) Cada parte cargará con sus propias costas.**

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de diciembre de 1999.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf