CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 12 de marzo de 2002 ¹

1. El presente recurso de casación ha sido interpuesto por una sociedad alemana, Interporc Im- und Export GmbH, ² contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera ampliada) de 7 de diciembre de 1999, ³ que anula parcialmente la decisión de la Comisión de 23 de abril de 1998, ⁴ por la que se negaba a la demandante el derecho de acceso a unos documentos.

La recurrente solicita, con carácter principal, que se anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en cuanto declara que la Comisión tenía razón en aplicar la regla según la cual no puede divulgar los documentos en su poder que emanen de los Estados miembros o de autoridades de países terceros (en el presente asunto, las autoridades argentinas), aun cuando la aplicación de dicha regla lesione el derecho fundamental comunitario de acceso a los documentos.

2. El presente asunto se inscribe en un marco jurídico específico, cuyos principales elementos son los siguientes.

I. Marco jurídico

3. Centran la atención en el presente asunto la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, ⁵ y su anexo, el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo. ⁶

4. El Código de conducta enuncia un «principio general» ⁷ de acceso a los documentos y su régimen jurídico, del que es conveniente exponer los extremos más importantes.

1 — Lengua original: francés.

2 — En lo sucesivo, «Interporc» o «recurrente».

3 — Interporc/Comisión (T-92/98, Rec. p. II-3521; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

4 — En lo sucesivo, «decisión impugnada de 23 de abril de 1998».

5 — Decisión sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58).

6 — En lo sucesivo, «Código de conducta».

7 — La expresión «principio general» aparece en el propio texto del Código de conducta. En las presentes conclusiones, la entiendo de la siguiente manera: «principio general de acceso a los documentos, en el sentido del Código de conducta».

Principio general de acceso a los documentos, en el sentido del Código de conducta

5. El principio general se define de la siguiente manera:

«El público tendrá el mayor acceso posible a los *documentos que posean* ⁸ la Comisión [...]»⁹

Límites del principio general de acceso a los documentos, en el sentido del Código de conducta

6. El Código de conducta prevé el supuesto de que la solicitud de acceso se refiera a un documento cuyo autor no sea la Comisión. Así, el párrafo quinto del Código de conducta enuncia la regla del autor:

«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.»

8 — El subrayado es mío.

9 — Párrafo primero.

7. Por lo que atañe al régimen de excepciones propiamente dicho, queda formulado de la siguiente manera:

«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.»¹⁰

8. Para garantizar la aplicación de dicho Código de conducta, el artículo 2, número 2, de la Decisión 94/90 dispone:

«El Director General, el Jefe del Servicio, o el Director que designe a estos efectos la Secretaría General, o el funcionario en que se delegue, en nombre de éstos, informará por escrito al solicitante, en el plazo de un mes, sobre la aprobación de su solicitud o la intención de darle una respuesta negativa. En este último caso, también se informará al solicitante de que tiene un mes para solicitar al Secretario General de la Comisión la revisión de la decisión de denegación de acceso, a falta de lo cual se entenderá que retira la solicitud inicial.»

9. Posteriormente, la Comisión adoptó también la Comunicación 94/C 67/03, sobre mejora del acceso a los documentos, que precisa los criterios de aplicación de la Decisión 94/90.¹¹ De dicha Comunicación resulta que «toda persona interesada puede [...] solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, inclui-

dos los documentos de trabajo y otro material explicativo».¹² Respecto a las excepciones previstas en el Código de conducta, la Comunicación de 1994 señala que «la 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».¹³ Sobre este extremo, dicha Comunicación precisa que «las derogaciones no estarán sujetas a ninguna norma automática y se estudiará cada solicitud de acceso a un documento de forma separada».¹⁴

II. Antecedentes de hecho y procedimiento

10. Las importaciones en la Comunidad Europea de carne de vacuno procedente de países terceros están sujetas, en principio, a derechos de aduana y a derechos de importación complementarios. A tenor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se puede importar en la Comunidad determinada cantidad de carne de vacuno de alta calidad («Hilton Beef»), procedente de la República Argentina, en régimen de franquicia de los derechos de importación complementarios. En dicho caso, solamente deben abonarse los derechos del Arancel Aduanero Común aplicable. Para que se aplique dicha franquicia deben presentarse certificados de autenticidad expedidos por las autoridades argentinas.

10 — Párrafo duodécimo.

11 — DO 1994, C 67, p. 5; en lo sucesivo, «Comunicación de 1994».

12 — Párrafo séptimo.

13 — Párrafo décimo.

14 — Párrafo undécimo.

La Comisión fue informada del descubrimiento de varias falsificaciones de dichos certificados de autenticidad e inició una investigación, con la colaboración de las autoridades aduaneras de los Estados miembros. Esta investigación demostró que empresas nacionales, entre las que se cuenta Interporc, habían recurrido a certificados falsificados.

11. Interporc negó que dichas acusaciones estuvieran fundamentadas, alegó que había presentado los certificados de buena fe y que determinadas lagunas en el control debían imputarse a las autoridades argentinas competentes y a la Comisión.

12. Mediante decisión de 26 de enero de 1996, la Comisión comunicó a la República Federal de Alemania que no consideraba justificada la condonación de derechos de importación solicitada por la recurrente.

13. Con el fin de probar su buena fe, Interporc solicitó a los distintos servicios competentes de la Comisión, mediante escrito de 23 de febrero de 1996, el acceso a determinados documentos referentes al control de las importaciones de carne de vacuno y a las investigaciones que habían llevado a las autoridades alemanas a decidir la recaudación *a posteriori* de los derechos a la importación.

14. La Comisión respondió a la demandante con dos denegaciones.

En primer lugar, mediante escrito de 22 de marzo de 1996, el Director General de la Dirección General¹⁵ VI de la Comisión denegó, entre otras, la solicitud de acceso a la correspondencia mantenida con las autoridades argentinas. Esta negativa se fundaba, por una parte, en la excepción basada en la protección del interés público y, por otra, en que la recurrente debía dirigir su solicitud directamente a los autores de dichos documentos.

En segundo lugar, mediante escrito de 25 de marzo de 1996, el Director General de la DG XXI consideró, en particular, que la solicitud de acceso a los documentos que emanaban de los Estados miembros debía dirigirse directamente a los respectivos autores de dichos documentos.

15. Frente a dichas denegaciones, la recurrente presentó ante el Secretario General de la Comisión, mediante escrito de 27 de marzo de 1996, una solicitud confirmativa con arreglo al Código de conducta. En dicho escrito, la demandante 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. El Secretario General de la Comisión denegó la solicitud confirmativa mediante escrito de 29 de mayo de 1996.

15 — En lo sucesivo, «DG».

16. Asimismo, Interporc inició sucesivamente dos procedimientos ante el Tribunal de Primera Instancia.

En primer lugar, la recurrente, junto con otras dos empresas alemanas, interpuso un recurso, el 12 de abril de 1996, con el objeto de que se anulase la decisión de 26 de enero de 1996. El Tribunal de Primera Instancia anuló dicha decisión.¹⁶

Posteriormente, mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de agosto de 1996, la demandante interpuso un segundo recurso, esta vez con objeto de que se anulase la decisión de la Comisión de 29 de mayo de 1996, que confirmaba la negativa a permitir a la demandante el acceso a determinados de sus documentos. Mediante sentencia de 6 de febrero de 1998,¹⁷ el Tribunal de Primera Instancia consideró que la decisión de 29 de mayo de 1996 estaba insuficientemente motivada y declaró su anulación.

17. Para cumplir con la sentencia Interporc I, la Comisión comunicó a la demandante una nueva decisión de 23 de abril de 1998, que contenía una conclusión idéntica a la de la decisión anulada, de 29 de mayo de 1996, pero con distinta motivación.

18. La decisión de 23 de abril de 1998 dio lugar a un nuevo procedimiento. La parte demandante impugna el fondo. Por lo que aquí interesa, dicha decisión dispone, en particular:

«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;

16 — Sentencia de 17 de septiembre de 1998, Primex Produkte Import-Export y otros/Comisión (T-50/96, Rec. p. II-3773). Dicha sentencia fue recurrida en casación ante el Tribunal de Justicia pero el asunto fue archivado mediante auto de 10 de mayo de 2000, Comisión/Primex Produkte Import und Export y otros (C-417/98 P, no publicado en la Recopilación).

17 — Interporc/Comisión (T-124/96, Rec. p. II-231); en lo sucesivo, «sentencia Interporc I».

- 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
- 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.
- 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;
- 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.»¹⁸

19. El 9 de junio de 1998, se interpuso un recurso de anulación contra dicha decisión ante el Tribunal de Primera Instancia. Este último dictó la sentencia recurrida, objeto del presente asunto.

20. En su argumentación ante el Tribunal de Primera Instancia, la recurrente distinguió 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.

21. Respecto a los documentos que emanan de la Comisión, la recurrente invocó tres motivos basados en la infracción, en primer lugar, del Código de conducta y de la

Decisión 94/90; en segundo lugar, del artículo 176 del Tratado CE (actualmente artículo 233 CE) en relación con la sentencia Interporc I, y, en tercer lugar, del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE).

22. El Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión denegatoria de acceso basándose en el primer motivo, sin examinar los otros dos motivos. Estimó que la Comisión aplicó erróneamente la excepción basada en la protección del interés público.

23. El recurso de casación interpuesto ante el Tribunal de Justicia no se refiere, pues, a la negativa de acceso a los documentos que emanan de la Comisión, respecto a la cual el Tribunal de Primera Instancia estimó el recurso de la recurrente. Interporc solamente impugna ante el Tribunal de Justicia el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia en cuanto a la negativa de la Comisión de permitirle el acceso a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas. El presente recurso se limita a dicha parte de la sentencia recurrida.

24. Antes de examinar el recurso de casación, se ha de recordar el tenor de la sentencia recurrida.

18 — Apartado 20 de la sentencia recurrida.

III. La sentencia recurrida

25. El Tribunal de Primera Instancia describe de la siguiente manera los motivos invocados ante él por Interporc:

«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.»¹⁹

26. Tras examinar sucesivamente esos tres motivos, el Tribunal de Primera Instancia consideró que no procedía anular la decisión impugnada en lo que se refería a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas, argumentando lo siguiente:

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

[...]

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

¹⁹ — Apartado 50.

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.

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:

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.

“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.”

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

[...]

65 Con carácter preliminar, en cuanto a la cuestión de si procede prescindir de la regla del autor, debe recordarse que, en

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 n° 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 n° 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.
- 78 En el caso de autos, en la decisión impugnada [...], 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).

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

- 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.»

[...]

- 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).

IV. El recurso de casación

27. Mediante el presente recurso de casación, Interporc solicita al Tribunal de Justicia que anule la parte de la sentencia recurrida que ha desestimado sus pretensiones. Solicita, asimismo, que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la anulación de la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 y que condene en costas a la Comisión.

28. La recurrente alega dos motivos en apoyo de su recurso.

29. En su primer motivo, considera que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al interpretar el artículo 176 del Tratado y el Código de conducta. Según la recurrente, la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 es nula y el Tribunal de Primera Instancia debió haber declarado dicha nulidad.

30. Su segundo motivo se divide en tres partes. Con carácter principal, la recurrente estima que el Tribunal de Primera Instancia debió haber declarado la nulidad de la regla del autor por ser contraria al derecho al libre acceso a los documentos, que es un derecho jerárquicamente superior. Con carácter subsidiario, reprocha al Tribunal de Primera Instancia, por una parte, haber incurrido en error de Derecho al interpretar y aplicar la regla del autor en el presente asunto y, por otra, al no haber sancionado la falta de motivación de la decisión denegatoria de la Comisión con arreglo al artículo 190 del Tratado.

31. En su escrito de contestación, la Comisión sostiene, con carácter principal, la inadmisibilidad de todo el recurso de casación, de manera que considera innecesario examinar cada motivo punto por punto. También alega, con carácter subsidiario, que el recurso de casación carece, en cualquier caso, de fundamento. Además, solicita al Tribunal de Justicia que condene en costas a la recurrente.

32. Dado que el examen del fondo del presente recurso está sujeto al de su admisibilidad, empezaremos por examinar los argumentos de la Comisión sobre su inadmisibilidad.

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

1. Sobre la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la decisión impugnada de 23 de abril de 1998

33. La Comisión reprocha a la recurrente que solicite la anulación de dicha decisión en su «totalidad»,²⁰ sin excluir del presente recurso, de manera explícita, la parte de la decisión que ya fue anulada por la sentencia recurrida.

34. La recurrente solicita «[...] al Tribunal de Justicia que *anule por completo* ²¹ la Decisión del Secretario general de la Comisión de 23 de abril de 1998». ²² Por tanto, dicha formulación puede conducir a cierta confusión.

20 — Véase el escrito de contestación, punto 4.

21 — El subrayado es mío.

22 — Véase el recurso de casación, p. 28.

35. Sin embargo, el examen detallado de todo el recurso disipa toda ambigüedad. La recurrente solicita, explícitamente, la anulación de los apartados 55 a 57 y 65 a 79 de la sentencia recurrida.²³ Esta parte de la sentencia recurrida solo atañe al examen de la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 en la medida en que deniega a la recurrente el acceso a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas.

36. Por otra parte, en su escrito de réplica,²⁴ la recurrente responde que, al solicitar al Tribunal de Justicia que «anule por completo» la decisión impugnada de 23 de abril de 1998, quiere limitar su pretensión de anulación, evidentemente, sólo a la parte de dicha decisión que le perjudica y que no fue anulada por el Tribunal de Primera Instancia. La recurrente precisa claramente que el objeto del presente recurso no afecta a la legalidad de la parte de la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 anulada por el Tribunal de Primera Instancia.

37. Así pues, no se puede acoger la alegación de la Comisión.

38. En consecuencia, considero que carece de fundamento la alegación según la cual la pretensión de anulación de la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 es

inadmisible porque la recurrente mencionó dicha decisión en su totalidad, omitiendo precisar que no solicitaba la anulación de aquella parte que ya fue anulada por la sentencia recurrida.

2. Sobre la inadmisibilidad de la pretensión de anulación parcial de la sentencia recurrida

Alegaciones de las partes

39. La Comisión estima que el recurso de casación no respeta los requisitos de admisibilidad establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

40. En cuanto al *primer motivo*, relativo a que su examen de la solicitud de acceso a los documentos fue ilegal, señala que la recurrente se limita a repetir argumentos ya expuestos ante el Tribunal de Primera Instancia. No propone una verdadera prueba jurídica y prefiere atenerse a afirmaciones imprecisas y categóricas. No motiva suficientemente su razonamiento.

41. En su escrito de réplica, la recurrente considera que la tesis de la Comisión restringe de forma desproporcionada la

²³ — *Ibidem*, p. 6.

²⁴ — Página 2.

posibilidad de interponer recurso de casación. La supuesta repetición de los motivos que la Comisión reprocha a la recurrente es obligada para destacar la apreciación jurídicamente errónea que el Tribunal de Primera Instancia hizo del tenor del recurso y de las disposiciones jurídicas que lo fundamentan.²⁵

42. Por lo que se refiere al *segundo motivo*, la Comisión cuestiona la admisibilidad de sus tres partes. A este respecto, opone las mismas razones de inadmisibilidad que las expuestas con ocasión del primer motivo.

43. En cuanto a la primera parte, la Comisión estima, además, que la recurrente presenta una serie de observaciones por primera vez ante el Tribunal de Justicia, habiendo podido hacerlo ya ante el Tribunal de Primera Instancia. La recurrente afirma que no siempre es posible obtener de los autores terceros los documentos deseados. Los solicitantes se enfrentan a dificultades debidas, en determinados Estados miembros, a la inexistencia de normas en materia de transparencia que sean equiparables a las existentes en la Comunidad. La recurrente insiste alegando que los obstáculos son todavía mayores en relación con las solicitudes de acceso en países terceros. Los problemas lingüísticos, la distancia geográfica y el desconocimiento

de competencias y procedimientos hacen casi imposible que un particular consulte los documentos de que se trate. Según la Comisión, dichas observaciones son extemporáneas y, por tanto, deben ser desestimadas.

44. En su escrito de réplica, la recurrente responde que con el segundo motivo demuestra que el Tribunal de Primera Instancia ha incurrido en error de Derecho al interpretar la regla del autor, tal como se define en la Decisión 94/90, y que tal interpretación vulnera el principio general de transparencia. Estima, frente a lo que pueda afirmar la Comisión, que el segundo motivo está fundado y que censura el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia de forma suficientemente precisa.

Apreciación

45. Es preciso recordar determinados principios que rigen la admisibilidad del recurso de casación, en particular en cuanto al alcance de la competencia del Tribunal de Justicia.

46. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, «del artículo 168 A del Tratado CE y del artículo 51 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia resulta que el recurso de casación se limita a las cuestio-

25 — Véase el escrito de réplica, pp. 3 y 4.

nes de Derecho y que debe fundarse en motivos derivados de la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia, de irregularidades de procedimiento ante el mismo que lesionen intereses de la parte recurrente o de la violación del Derecho comunitario por parte del Tribunal de Primera Instancia. Por su parte, la letra c) del apartado 1 del artículo 112 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia dispone que el recurso de casación debe especificar los motivos y los fundamentos invocados.

De dichas disposiciones se desprende que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión (auto de 17 de septiembre de 1996, San Marco/Comisión, C-19/95 P, Rec. p. I-4435, apartado 37).

No cumple este requisito el recurso de casación que se limite a repetir o a reproducir literalmente los motivos y las alegaciones ya formulados ante el Tribunal de Primera Instancia [...]; en la medida en que tal recurso de casación no contiene alegaciones destinadas específicamente a censurar la sentencia recurrida, constituye, en realidad, un recurso destinado a obtener un mero reexamen del presentado ante el Tribunal de Primera Instancia, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 49 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia (en este sentido, véase, en

particular, el auto San Marco/Comisión, antes citado, apartado 38)». ²⁶

47. Así pues, se ha de comprobar si se cumplen en el presente asunto las exigencias jurisprudenciales en materia de admisibilidad que acaban de ser recordadas.

48. En el *primer motivo*, la recurrente impugna de forma precisa los apartados 55 a 57 de la sentencia recurrida. ²⁷ Dicho motivo contiene una argumentación detallada con el objeto de demostrar que el Tribunal de Primera Instancia vulneró el Derecho comunitario al considerar que la Comisión podía adoptar una nueva decisión denegatoria basándose en la regla del autor. ²⁸

49. En el *segundo motivo*, la recurrente también se refiere, de manera explícita, en apoyo de su exposición, a extremos precisos de la sentencia recurrida.

26 — Sentencia de 28 de mayo de 1998, Deere/Comisión (C-7/95 P, Rec. p. I-3111), apartados 18 a 20. Véanse, en este sentido, los autos de 7 de marzo de 1994, De Hoe/Comisión (C-338/93 P, Rec. p. I-819), apartados 17 a 19; de 26 de septiembre de 1994, X/Comisión (C-26/94 P, Rec. p. I-4379), apartados 10 a 13, y de 14 de marzo de 1996, Del Plato/Comisión (C-31/95 P, Rec. p. I-1443), apartados 17 a 20. Véanse, asimismo, las sentencias de 28 de mayo de 1998, New Holland Ford/Comisión (C-8/95 P, Rec. p. I-3175), apartados 22 a 24, y de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, Rec. p. I-5291), apartado 35.

27 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

28 — Véase el recurso de casación, pp. 9 a 12.

En la primera parte, estima, frente a la opinión expresada por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 65 y 66 de la sentencia recurrida,²⁹ que la regla del autor viola un derecho superior a la transparencia.³⁰ En la segunda parte, se refiere a los apartados 69 y 70 de la sentencia recurrida,³¹ en los que el Tribunal de Primera Instancia, según ella, hizo una interpretación y una aplicación jurídicamente erróneas de la regla del autor.³² Por último, en la tercera parte,³³ impugna la aplicación que el Tribunal de Primera Instancia hizo del artículo 190 del Tratado en los apartados 77 a 79 de la sentencia recurrida.³⁴

50. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la circunstancia de que los motivos y argumentos relativos a los requisitos de admisibilidad de un recurso de anulación ya hayan sido formulados en los mismos términos en primera instancia no puede justificar su inadmisibilidad en el marco del procedimiento de casación.³⁵ En efecto, en el presente recurso de casación, la recurrente menciona precisamente los extremos impugnados de la sentencia recurrida en los que basa sus alegaciones para demostrar que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al interpretar y aplicar el Derecho comunitario.

29 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

30 — Véase el recurso de casación, p. 13.

31 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

32 — Véase el recurso de casación, p. 22.

33 — Véase el recurso de casación, p. 26.

34 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

35 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de enero de 2001, Martínez del Peral Cagigal/Comisión (C-459/98 P, Rec. p. I-135), apartados 37 y 38, y de 31 de mayo de 2001, Sadam Zuchcherifici y otros/Consejo (C-41/99 P, Rec. p. I-4239), apartados 16 a 19.

51. Por tanto, se ha de desestimar la excepción de inadmisibilidad contra los motivos primero y segundo, según la cual la recurrente no hace más que repetir, ante el Tribunal de Justicia, los argumentos ya formulados ante el Tribunal de Primera Instancia.

52. Por lo que se refiere, más concretamente, a la primera parte del segundo motivo, la Comisión también reprocha a la recurrente haber formulado de manera extemporánea determinadas observaciones ante el Tribunal de Justicia.

53. Citando el artículo 48, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, a tenor del cual se prohíbe invocar motivos nuevos en el curso del proceso, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento, el Tribunal de Justicia considera a este respecto que:

«Permitir que una de las partes invoque por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no ha invocado ante el Tribunal de Primera Instancia equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal de Primera Instancia. En el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está, pues, limitada a la apreciación de la solución jurídica que se

ha dado a los motivos objeto de debate ante los primeros Jueces». ³⁶

54. Sin embargo, no se puede calificar de motivo nuevo a una crítica formulada contra la respuesta ofrecida por el Tribunal de Primera Instancia al motivo inicial. ³⁷

55. En el presente asunto, la Comisión parece confundir dos conceptos jurídicos bien distintos, esto es, el de «motivo» y el de «alegación». Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es preciso distinguir entre la presentación de nuevos motivos en el transcurso del procedimiento y la presentación de ciertas alegaciones nuevas. ³⁸ Un «motivo nuevo» puede ser definido como una imputación que modifica el objeto de la pretensión. En cambio, una «alegación» sólo desarrolla o precisa el objeto de la pretensión. ³⁹

36 — Sentencias de 1 de junio de 1994, Comisión/Brazzelli Lualdi y otros (C-136/92 P, Rec. p. I-1981), apartado 59; Deere/Comisión, antes citada, apartado 62. Véanse asimismo, en este sentido, los autos de 14 de octubre de 1999, Infrisa/Comisión (C-437/98 P, Rec. p. I-7145), apartado 29, y de 25 de enero de 2001, Lech-Stahlwerke/Comisión (C-111/99 P, Rec. p. I-727), apartado 25.

37 — Sobre este aspecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, véanse Friden, G., «Quelques réflexions sur la recevabilité d'un pourvoi contre un arrêt du Tribunal de première instance», *Revue des affaires européennes*, 2000, pp. 231 y ss., especialmente p. 236, y Honorat, E., «Plaider un pourvoi devant la Cour de justice», *Évolution récente du droit judiciaire communautaire*, Institut européen d'administration public, Maastricht, 1994, p. 21.

38 — Sentencias de 12 de junio de 1958, Compagnie des Hauts fourneaux de chasse/Alta Autoridad (2/57, Rec. p. 129); de 29 de mayo de 1997, De Rijk/Comisión (C-153/96 P, Rec. p. I-2901), apartado 19, y de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Francia (C-220/99, Rec. p. I-5831), apartado 20.

39 — Sobre esta cuestión, véanse mis conclusiones en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Francia, antes citada, puntos 106 y 107.

56. Pues bien, en el presente asunto, en el punto 34 del recurso de casación, la recurrente no presenta un motivo nuevo, sino que invoca una alegación nueva en apoyo del motivo ya examinado por el Tribunal de Primera Instancia referente a la vulneración, por la Comisión, de la Decisión 94/90 y del Código de conducta. ⁴⁰ Las observaciones presentadas por la recurrente en dicho punto 34 representan, pues, una alegación y no un motivo nuevo. Dichas observaciones no modifican el objeto del litigio. Han sido presentadas en el presente recurso de casación en apoyo de un motivo ya examinado en la sentencia recurrida por el Tribunal de Primera Instancia.

57. Por consiguiente, estimo que ha de desestimarse la excepción de inadmisibilidad contra la primera parte del segundo motivo.

58. En cuanto a la tercera parte, la Comisión estima, en su escrito de contestación, que dicha parte está indisolublemente vinculada a la admisibilidad de la parte precedente. Dado que considera que la segunda parte es inadmisibile, deduce lógicamente que también lo es la tercera.

59. Por mi parte, la considero admisible. En efecto, la Comisión se contenta con pronunciarse en favor de su inadmisibilidad sin presentar ningún argumento jurídico específico en su apoyo.

40 — Véanse los apartados 58 a 60 de la sentencia recurrida.

60. Por tanto, debe declararse la admisibilidad de los motivos primero y segundo.

Sobre el fondo

1. Sobre el primer motivo basado en la violación del artículo 176 del Tratado

Alegaciones de las partes

61. La recurrente sostiene que el Tribunal de Primera Instancia no ha apreciado correctamente el motivo que ella invocó ante él y que este último ha incurrido en error de Derecho en la interpretación de los artículos 176 del Tratado y 2, número 2, de la Decisión 94/90.

62. Reprocha a la Comisión haber adoptado, con posterioridad a la anulación de la decisión denegatoria de 29 de mayo de 1996 mediante la sentencia Interporc I, otra decisión denegatoria de la solicitud de acceso basándose en un nuevo motivo de denegación. La recurrente considera que dicha práctica implica un riesgo real de privar de todo efecto útil al Código de conducta.

Según Interporc, dicho tipo de práctica equivale a privar al justiciable del ejercicio de su derecho de acceso a los documentos. El comportamiento de la Comisión lesiona la eficacia de este derecho en la medida en que el particular se ve obligado a interponer recursos hasta que la Comisión agota, de alguna manera, todos los motivos de denegación existentes y no puede ya justificar una nueva decisión denegatoria. La recurrente estima que la Comisión actuó de manera abusiva y hubiese tenido que examinar, desde el momento en que se examina el depósito de la primera solicitud de acceso a los documentos, todos los motivos de denegación existentes, de manera que ya no fuese posible denegar posteriormente la solicitud de acceso por nuevos motivos con arreglo al Código de conducta.

63. La recurrente considera que la Comisión no respetó las exigencias que se derivan de los artículos 176 del Tratado y 2, número 2, de la Decisión 94/90. La Comisión tenía que haber procedido nuevamente a un examen completo de la solicitud de acceso a los documentos tras la anulación por falta de motivación de la decisión denegatoria de 29 de mayo de 1996, por el Tribunal de Primera Instancia.

64. La Comisión, por su parte, estima haber vuelto a examinar por completo la solicitud de acceso. Considera que la elección de basar su decisión denegatoria en un solo motivo de denegación se explica fácilmente por razones de economía procesal.

Apreciación

65. Se debe recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a tenor de la cual, cuando el Tribunal de Primera Instancia anula un acto de una institución, el artículo 176 del Tratado la obliga a adoptar las medidas que implican la ejecución de la sentencia. A este respecto, el Tribunal de Justicia así como el Tribunal de Primera Instancia han declarado que «para adecuarse a la sentencia y dar plena ejecución a la misma, la Institución está obligada a respetar no sólo el fallo de la sentencia, sino también los motivos que han conducido a aquél y que constituyen su sustento necesario, en el sentido de que son indispensables para determinar el significado exacto de lo que ha sido resuelto en el fallo. Esos motivos, en efecto, identifican por una parte la concreta disposición considerada ilegal, y revelan por otra parte las causas precisas de la ilegalidad declarada en el fallo, que la Institución afectada habrá de tener en cuenta a la hora de sustituir el acto anulado (por otro nuevo)». ⁴¹

66. Sin embargo, el artículo 176 del Tratado tiene un alcance limitado.

67. A este respecto, el artículo 176 del Tratado no faculta al Tribunal de Justicia para pronunciar órdenes conminatorias

contra una institución cuyo acto ha sido anulado con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación). ⁴²

68. El artículo 176 del Tratado solamente obliga a la institución de la que emana el acto anulado a evitar que cualquier otro acto destinado a sustituir al acto controvertido adolezca de las mismas irregularidades que las detectadas en la sentencia de anulación. ⁴³ En cambio, esta disposición no implica que el Tribunal de Justicia determine, a instancia de los interesados, el contenido del acto destinado a sustituir al acto anulado.

69. Pues bien, en el presente asunto, la recurrente considera que la Comisión tenía la obligación de adoptar, tras la anulación de la decisión denegatoria de 29 de mayo de 1996 por la sentencia Interporc I, una nueva decisión en la que se hiciese referencia a todos los motivos de denegación previstos en el Código de conducta. Dicha interpretación implica que, por una parte, la Comisión no dispone de una facultad de apreciación en la ejecución de una sentencia de anulación del Tribunal de Primera Instancia y que, por otra, el Tribunal de Justicia debe decir a la Comisión cómo motivar cualquier nueva decisión denegatoria. Una interpretación de este tipo no es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que acabo de recordar.

⁴¹ — Sentencia de 26 de abril de 1988, Asteris y otros/Comisión (asuntos acumulados 97/86, 193/86, 99/86 y 215/86, Rec. p. 2181), apartado 27.

⁴² — Sentencia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperativo d'Abruzzo/Comisión (15/85, Rec. p. 1005), apartado 18.

⁴³ — Sentencia de 14 de septiembre de 1999, Comisión/Assi-Domän Kraft Products y otros (C-310/97 P, Rec. p. I-5363), apartado 56.

70. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo por infundado.

2. Sobre el segundo motivo basado en la nulidad de la regla del autor y en la violación del artículo 190 del Tratado

71. El examen del segundo motivo plantea las cuestiones relativas, por una parte, a la regla del autor (partes primera y segunda) y, por otra, al respeto de la obligación de motivación (parte tercera).

a) Sobre la regla del autor (partes primera y segunda)

72. En apoyo del motivo de anulación basado en la regla del autor, la recurrente propone un razonamiento en dos fases.

i) La primera parte: la nulidad de la regla del autor

Alegaciones de las partes

73. Según la recurrente, la regla del autor es incompatible con la obligación de trans-

parencia, que constituye un principio jurídico arraigado en el principio de democracia. El principio comunitario de transparencia así como el libre acceso a los documentos son principios generales cuyo carácter fundamental en el ordenamiento jurídico de la Unión y de la Comunidad está confirmado en la actualidad por el artículo 255 CE,⁴⁴ en relación con los artículos 1 UE, párrafo segundo, y 6 UE, apartado 1. Su respeto estricto es un componente ineludible de la garantía de la estructura democrática y de la legitimidad del ejercicio de la soberanía comunitaria.

74. En su escrito de contestación, la Comisión defiende una opinión muy distinta. Considera que en Derecho comunitario no existe un principio general de derecho a la transparencia. Aunque sea innegable que la transparencia está íntimamente ligada a la democracia, sostiene que lo anterior no basta para convertirla en un principio de naturaleza jurídica. Por consiguiente, el hecho de limitar el alcance del derecho de acceso únicamente a los documentos adoptados por la Comisión, excluyendo los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas, no viola el derecho a la transparencia.

Apreciación

75. Para responder a las alegaciones enfrentadas que han expuesto las partes,

44 — Este artículo ha sido introducido en el Tratado CE por el Tratado de Amsterdam.

es preciso recordar la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia en materia de derecho de acceso a los documentos en poder de una institución comunitaria.

Bajos/Consejo, antes citada, la afirmación jurisprudencial de un derecho fundamental de acceso a los documentos.⁴⁸

76. En el asunto Países Bajos/Consejo, antes citado, en el que se examinaba la legalidad de la base jurídica de la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo,⁴⁵ el Tribunal de Justicia destacó que «la normativa interna de la mayoría de los Estados miembros consagra actualmente de manera general, con carácter de principio constitucional o legislativo, el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas».⁴⁶

79. La existencia jurídica de tal derecho no puede tampoco deducirse de la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala.⁴⁹ En dicho asunto, el recurso de casación trataba principalmente del derecho de acceso parcial a los documentos del Consejo, como se prevé en la Decisión 93/731.

77. Asimismo, el Tribunal de Justicia consideró 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».⁴⁷

La recurrente, miembro del Parlamento Europeo, solicitaba la comunicación de un informe elaborado por el grupo de trabajo «Exportación de armamento convencional» para conocer con más precisión los criterios de exportación de armamento de los Estados miembros de la Unión Europea. El Consejo se lo denegó ya que dicho documento contenía informaciones sensi-

78. Así pues, no es posible, como pretende la recurrente, deducir de la sentencia Países

48 — Véanse en este sentido, por ejemplo, Chiti, E., «Further Developments of Access to Community Information: Kingdom of the Netherlands v. Council of the European Union», *European Public Law*, vol. 2, Issue 4, 1996, pp. 536 y ss.; Lafay, F., «L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire», *RTD eur.* 33 (1), janvier-mars 1997, pp. 37 y ss.; Bradley, K. St. C., «La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'œil?», *Cahiers de droit européen*, 3-4, 1999, pp. 283 y ss.; Travers, N., «Access to Documents in Community Law: on the Board to a European Participatory Democracy», *The Irish Jurist*, vol. 35, 2000, pp. 164 y ss. Para una interpretación distinta, véase, por ejemplo, Ragnemalm, H., «Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires», *Scritti in onore di G.F. Mancini*, pp. 809 y ss.

49 — C-353/99 P, Rec. p. I-9565.

45 — DO L 340, p. 43.

46 — Apartado 34.

47 — *Ibidem*, apartado 37.

bles cuya divulgación podía menoscabar la seguridad pública.⁵⁰

El Tribunal de Justicia consideró que «el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 93/731 debe interpretarse en el sentido de que el Consejo está obligado a examinar si procede conceder el acceso parcial a los datos no amparados por las excepciones». ⁵¹ Pero el Tribunal de Justicia no consideró útil pronunciarse sobre «la existencia de un “principio del derecho a la información”». ⁵²

80. En consecuencia, estimo que, en el estado actual de la jurisprudencia, no existe, en Derecho comunitario, un derecho fundamental de acceso a los documentos que forme parte de los principios generales del Derecho procedentes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

81. El derecho de acceso a los documentos de la Comisión está reconocido y garantizado por el Código de conducta, ejecutado mediante la Decisión 94/90. Por tanto, en el presente recurso de casación, corresponde

50 — El artículo 4, apartado 1, primer guión, de la Decisión 93/731 dispone que «no podrá concederse el acceso a un documento del Consejo cuando su divulgación pudiera menoscabar la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación)».

51 — Sentencia Consejo/Hautala, antes citada, apartado 31.

52 — *Idem*.

al Tribunal de Justicia interpretar la regla del autor en vista del principio general de acceso a los documentos, en el sentido del Código de conducta.

82. A este respecto, a la vez que consagra un principio general de acceso a los documentos, el Código de conducta excluye de su ámbito de aplicación determinadas categorías de documentos. Así, cuando la Comisión está en poder de un documento del que no es autora, el Código de conducta precisa que la solicitud deberá presentarse directamente ante la persona o la institución de que se trate.

83. El Código de conducta prevé, pues, de manera explícita, que la regla del autor constituye una excepción al principio general de acceso a los documentos.

84. En dichas circunstancias, considero que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al declarar que la regla del autor podía aplicarse por no existir un principio general de derecho a la transparencia que prohíba a la Comisión excluir del ámbito de aplicación del Código de conducta los documentos de los que no es autora.

85. Por consiguiente, la primera parte del segundo motivo debe ser desestimada.

ii) La segunda parte: error de Derecho en la interpretación y aplicación de la regla del autor

Alegaciones de las partes

86. Interporc alega, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no admita la nulidad de la regla del autor, que el Tribunal de Primera Instancia ha incurrido en error de Derecho al interpretar y aplicar dicha regla. Según la recurrente, el Tribunal no ha efectuado una interpretación estricta de la regla del autor, de conformidad con el principio general de transparencia.

87. En su escrito de contestación, la Comisión reconoce que la regla del autor limita el principio establecido por la Decisión 94/90. Considera que el tenor del Código de conducta sólo autoriza a dar una interpretación restrictiva de dicha regla en la medida en que existan dudas sobre el autor del documento.

Apreciación

88. Como se ha expuesto anteriormente, la regla del autor es una excepción clara al principio general de acceso a los documentos, en el sentido del Código de conducta.

89. En la práctica, el respeto de la regla del autor indica al interesado el procedimiento a seguir para presentar su solicitud de acceso a los documentos. La finalidad y la razón de ser de dicha excepción pueden comprenderse fácilmente. La regla del autor ofrece una seguridad a un Estado miembro, a un país tercero o a cualquier persona física o jurídica, que acepte confiar a la Comisión ciertos documentos, de que estos últimos no serán divulgados contra su voluntad. Gracias a estas relaciones de confianza, la Comisión puede obtener informaciones importantes (estadísticas nacionales, informes de investigación, etc.) que le permitirán adoptar decisiones motivadas. Además, en el marco de las denuncias de prácticas contrarias a la competencia, las empresas deben tener la seguridad de que no se revelarán determinados documentos escritos, que pueden dar lugar a la incoación de nuevos procedimientos.⁵³

90. Sin embargo, la aplicación de la regla del autor puede dar lugar a abusos. La Comisión podría, por ejemplo, recurrir a dicha excepción aun cuando existiesen dudas sobre el autor del documento solicitado.

91. Por tanto, es preciso que la aplicación e interpretación de la regla del autor sean conformes con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

53 — Idot, L., «La transparence dans les procédures administratives: l'exemple du droit de la concurrence», *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique?*, LGDJ, 1998, pp. 121 y ss.

92. A este respecto, como el Tribunal de Justicia ha recordado recientemente, el objetivo perseguido por la Decisión 94/90, además del de asegurar un buen funcionamiento de la Comisión en interés de una buena administración, es prever en favor del público el mayor acceso posible a los documentos en poder de la Comisión, *aunque cualquier excepción a este derecho de acceso debe interpretarse en sentido estricto*.⁵⁴

93. Así, cuando la Comisión posee documentos de los que no es autora, debe precisar la identidad del autor. En efecto, el interesado debe poder conocer al autor del documento para tener la posibilidad de presentar una solicitud de acceso ante este último.

94. En la decisión impugnada de 23 de abril de 1998, la Comisión informa a la recurrente de que los documentos cuyo acceso se solicita proceden bien de los Estados miembros o de las autoridades argentinas. Los Estados miembros aportaron dos tipos de documentos. Se trata, por una parte, de declaraciones relativas a las cantidades de carne de vacuno «Hilton» importadas de la República Argentina entre 1985 y 1992 y, por otra, de determinadas opiniones de los Estados miembros afectados en asuntos similares. En cuanto a las autoridades argentinas, presentaron declaraciones sobre las cantidades de carne de

vacuno «Hilton» que se exportaron hacia la Comunidad entre 1985 y 1992, documentos relativos a la designación de los organismos competentes de la emisión de los certificados de autenticidad y documentos sobre la celebración de un acuerdo de apertura del contingente «Hilton». La Comisión concluye que la recurrente debe presentar una solicitud de acceso a dichos documentos ante los Estados miembros o las autoridades argentinas.

95. Por tanto, en el presente asunto, la Comisión aplicó de manera exacta la regla del autor, al designar a los autores de los documentos reclamados.

96. No obstante, quiero precisar que el derecho de acceso a los documentos en poder de una institución comunitaria ha sido objeto de una modificación reciente. En el nuevo Reglamento (CE) n° 1049/2001, de 30 de mayo de 2001,⁵⁵ el artículo 4, apartado 4, dispone:

«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,

54 — Sentencias de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión (asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1), apartado 27, y Consejo/Hautala, antes citada, apartado 25. Es preciso recordar que, en este asunto, la solución se aplicó a la Decisión 93/731.

55 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43).

salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.»

b) Sobre el respeto de la obligación de motivación (tercera parte)

97. Expresado de otra manera, según la nueva normativa comunitaria,⁵⁶ la regla del autor ya no es una excepción absoluta al derecho de acceso a los documentos, sino que se convierte en una excepción «clásica» sujeta a la libre facultad de interpretación de la Comisión.

98. En dichas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que considere que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al declarar que la Comisión había aplicado correctamente la regla del autor cuando consideró que no estaba obligada a autorizar el acceso a documentos de los que no era autora.

99. Por tanto, la segunda parte del segundo motivo debe ser desestimada por infundada.

100. Por último, la recurrente alega que la Comisión incumplió su obligación de motivación derivada del artículo 190 del Tratado.

Alegaciones de las partes

101. La recurrente estima que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al declarar que la Comisión había ejecutado correctamente la obligación de motivación que le incumbía en virtud del artículo 190 del Tratado. Alega que el Tribunal de Primera Instancia no podía controlar, partiendo de la motivación de la decisión denegatoria, si la Comisión había ejercido equitativamente su facultad de apreciación por lo que atañe, en particular, a la cuestión de la posibilidad efectiva de ejercer el derecho de acceso a los documentos ante los Estados miembros y las autoridades argentinas.

102. La Comisión considera, en cambio, que respetó la obligación de motivación tal como se deriva del artículo 190 del Tratado.

Apreciación

103. Es preciso recordar que la obligación de motivación exigida por el artículo 190 del Tratado reposa en principios que resultan de una jurisprudencia consolidada.

⁵⁶ — El Reglamento nº 1049/2001 es aplicable desde el 3 de diciembre de 2001.

104. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.⁵⁷

105. Concretamente, cuando se trata de una solicitud de acceso del público a los documentos de la Comisión, esta última está obligada a examinar respecto de cada documento solicitado si, en vista de la información de que dispone, la divulgación puede suponer efectivamente un perjuicio

para alguna de las excepciones previstas en el Código de conducta.⁵⁸

106. En el presente asunto, en la decisión impugnada de 23 de abril de 1998, la Comisión ofrece una lista detallada de los documentos que poseía y de los que no era autora.⁵⁹ Informa a la recurrente de que, para obtener el acceso a la información contenida en dichos documentos, debe dirigirse directamente a sus autores. La Comisión fundamenta, explícitamente, su negativa a autorizar el acceso a dichos documentos en el respeto de la regla del autor, como queda establecido en el Código de conducta.⁶⁰

107. Por tanto, considero que la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 está suficientemente motivada.

108. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia no ha incurrido en error de Derecho al declarar que la motivación de la decisión impugnada de 23 de abril de 1998 cumplía los requisitos exigidos por el artículo 190 del Tratado. Así pues, procede declarar infundada la tercera parte del segundo motivo en cuanto se basa en la existencia del error mencionado.

57 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión (asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809), apartado 19; de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, Rec. p. I-395), apartados 15 y 16; de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo (C-122/94, Rec. p. I-881), apartado 29, y Bélgica/Comisión (C-56/93, Rec. p. I-723), apartado 86; de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 63, y de 30 de marzo de 2000, VBA/Florimex y otros (C-263/97 P, Rec. p. I-2061), apartado 93.

58 — Véase la sentencia Países Bajos y Van der Wal/Comisión, antes citada, apartados 24 a 28. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias de 19 de marzo de 1998, Van der Wal/Comisión (T-83/96, Rec. p. II-545), apartado 43; de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo (T-174/95, Rec. p. II-2289), apartado 112; de 6 de abril de 2000, Kuijter/Consejo (T-188/98, Rec. p. II-1959), apartados 36 y ss., y de 12 de octubre de 2000, JT's Corporation/Comisión (T-123/99, Rec. p. II-3269), apartados 63 y ss.

59 — Véase el detalle de la lista elaborada por la Comisión en el punto 18 de las presentes conclusiones.

60 — *Idem*.

Conclusión

109. En vista de las consideraciones que preceden, propongo, en consecuencia, al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime el recurso de casación.

- 2) Condene en costas a Interporc Im- und Export GmbH, con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.