

Asuntos acumulados T-355/04 y T-446/04

Co-Frutta Soc. coop.

contra

Comisión Europea

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Documentos relativos al mercado comunitario de importación de plátanos — Denegación presunta seguida de una denegación de acceso expresa — Recurso de anulación — Admisibilidad — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero — Cumplimiento de los plazos — Consentimiento previo del Estado miembro — Obligación de motivación»

Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 19 de enero de 2010. . . . II - 8

Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios — Actos de trámite — Exclusión*
[Art. 230 CE; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 8; Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, anexo, arts. 3 y 4]

2. *Recurso de anulación — Interés en ejercitar la acción — Recurso contra una decisión desestimatoria presunta de la Comisión relativa a una solicitud de acceso a documentos*
[Art. 230 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 6 a 8; Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, anexo, arts. 2 a 4]
3. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001*
[Art. 253 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 8, aps. 1 y 2; Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión]
4. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001*
[Art. 10 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 1 a 3, 7 y 8; Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión]
5. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001*
[Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 1 a 3 y 5]
6. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Obligación de motivación — Alcance*
[Art. 253 CE; Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo]
7. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001*
[Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 2, 3 y 6]
8. *Comunidades Europeas — Instituciones — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001*
[Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 2 y 7]

1. Únicamente constituyen actos o decisiones susceptibles de un recurso de anulación, a efectos del artículo 230 CE, las medidas que producen efectos jurídicos vinculantes que pueden afectar a los intereses del demandante, modificando sensiblemente

su situación jurídica. Más concretamente, cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en principio sólo cumplen este requisito las medidas que fijan definitivamente la posición de la institución de que

se trate al término del procedimiento. De ello se deduce que las medidas preliminares o de mero trámite no pueden ser objeto de recurso de anulación.

2. El interés en ejercitar la acción debe subsistir hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreseimiento, lo que implica que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto. Si el interés del demandante en ejercitar la acción desaparece durante el procedimiento, una resolución del juez comunitario sobre el fondo no podrá procurar beneficio alguno a dicho demandante.

A este respecto, en el marco del procedimiento de acceso del público a los documentos de la Comisión, de la aplicación combinada de los artículos 3 y 4 del anexo de la Decisión 2001/937, por la que se modifica el Reglamento interno de la Comisión en relación con el artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, se desprende claramente que la respuesta a la solicitud inicial sólo constituye una primera postura, que concede al solicitante la posibilidad de pedir al Secretario General de la Comisión que revise tal postura. Por consiguiente, sólo la medida adoptada por el Secretario General de la Comisión, que tiene carácter de decisión y sustituye íntegramente a la postura anterior, puede producir efectos jurídicos que afecten a los intereses del solicitante y, por tanto, ser objeto de recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE.

En el marco del procedimiento de acceso del público a los documentos de la Comisión, regulado por los artículos 6 a 8 del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, así como por los artículos 2 a 4 del anexo a la Decisión 2001/937, por la que se modifica el Reglamento interno de la Comisión, en caso de un recurso dirigido contra una decisión presunta que va seguida de una decisión expresa, la demandante perdió su interés en impugnar la decisión presunta como consecuencia de la adopción de la decisión expresa, cuya anulación pide. Mediante la adopción de la Decisión expresa, la Comisión revocó de hecho la decisión presunta surgida anteriormente. En tal caso, el examen del recurso contra la decisión presunta no puede justificarse ni por el objetivo de evitar que se reproduzca la ilegalidad reprochada ni por el de facilitar un posible recurso de indemnización, pues

(véanse los apartados 32, 33, 35 y 36)

dichos objetivos pueden alcanzarse mediante el recurso contra la decisión expresa.

artículo 253 CE y no permite que la Comisión ignore los plazos imperativos fijados por el Reglamento n° 1049/2001 y por la Decisión 2001/937, por la que se modifica el Reglamento interno de la Comisión.

(véanse los apartados 34 y 43 a 46)

(véanse los apartados 56, 59 y 60)

3. El plazo de quince días laborables prorrogable en que la institución debe responder a la solicitud confirmatoria, establecido en el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, es imperativo. No obstante, la expiración de dicho plazo no tiene como efecto privar a la institución de la facultad de adoptar una decisión. En efecto, ningún principio jurídico lleva a la administración a perder su competencia para responder a una solicitud, incluso fuera de los plazos establecidos. El mecanismo de una decisión denegatoria presunta se estableció para paliar el riesgo de que la administración optara por no responder a una solicitud de acceso a documentos y eludiera el control jurisdiccional, y no para convertir en ilegal cualquier decisión extemporánea. Al contrario, la administración está, en principio, obligada a proporcionar, aun extemporáneamente, una respuesta motivada a cualquier solicitud de un administrado. Tal solución es conforme con la función del mecanismo de la decisión denegatoria presunta, que consiste en permitir a los administrados impugnar la inacción de la administración con el fin de obtener de ésta una respuesta motivada. Tal interpretación no afecta al objetivo de protección de los derechos de los administrados perseguido por el
4. La institución que recibe una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro y este último deben entablar sin demora, desde que la institución notifica esta petición al Estado miembro, un diálogo leal sobre la posible aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, prestando atención, en particular, a la necesidad de permitir que dicha institución adopte su decisión en los plazos en que sus artículos 7 y 8 obligan a resolver dicha petición de acceso. Sin embargo, el transcurso de los plazos previstos por ese artículo 8 no lleva automáticamente consigo la anulación de la decisión adoptada fuera de plazo. En efecto, la anulación de una decisión por el mero hecho de haber sido adoptada después de que expiraran los plazos previstos por el Reglamento n° 1049/2001 y por la Decisión 2001/937, por la que se modifica el Reglamento interno de la Comisión, tendría como único efecto la reapertura del procedimiento administrativo de acceso a los documentos. Puede reclamarse, en todo caso, la indemnización por un posible perjuicio ocasionado por el retraso en la

respuesta dada por la Comisión, mediante un recurso de indemnización.

(véanse los apartados 70 y 71)

5. Con la adopción del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, el legislador comunitario abolió la regla del autor que había prevalecido hasta entonces. En tal contexto, interpretar el artículo 4, apartado 5, de ese Reglamento, que establece que un Estado miembro puede pedir a una institución que no divulgue un documento originario de dicho Estado sin el consentimiento previo de éste, en el sentido de que confiere al Estado miembro un derecho de veto general e incondicional para oponerse, de forma puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución comunitaria, por el mero hecho de que el documento procede de dicho Estado miembro, no es compatible con los objetivos de dicho Reglamento.

En efecto, la institución no puede admitir la oposición manifestada por un Estado miembro a que se divulgue un documento procedente de él si dicha oposición carece de toda motivación o si la motivación expuesta no se articula sobre las excepciones enumeradas en el artículo 4, apar-

tados 1 a 3, del Reglamento n° 1049/2001. Cuando, a pesar de la petición expresa en este sentido dirigida por la institución al Estado miembro de que se trata, éste no aporta tal motivación, la institución debe permitir el acceso al documento solicitado si considera, por su parte, que no es aplicable ninguna de dichas excepciones. En cambio, cuando la oposición manifestada por uno o varios Estados miembros a la divulgación de un documento no cumple este requisito de motivación, la Comisión, de modo autónomo, puede considerar aplicables a los documentos objeto de la solicitud de acceso una o varias de las excepciones previstas en dicho artículo 4, apartados 1 a 3.

(véanse los apartados 80 a 82)

6. La motivación exigida por el artículo 253 CE 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. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, ya que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, y con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.

Por lo que se refiere a la solicitud de acceso a los documentos, cuando la institución de que se trate deniegue tal acceso deberá demostrar en cada caso concreto, sobre la base de los datos de los que dispone, que los documentos a los que se solicita el acceso están efectivamente amparados por las excepciones enumeradas en el Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sin embargo, puede resultar imposible indicar las razones que justifican la confidencialidad respecto de cada documento sin divulgar el contenido de éste y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial.

(véanse los apartados 99 a 101)

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

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

interés protegido y, segundo, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, si no existía un interés público superior que justificase la divulgación del documento. Asimismo, es necesario un examen concreto e individual de cada documento, puesto que, aunque fuese evidente que una solicitud de acceso se refiere a documentos amparados por una excepción, tan sólo tal examen permitirá a la institución valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001. Una valoración de los documentos efectuada por categorías y no en relación con los datos concretos que contienen los documentos no es suficiente. De este modo, el examen que ha de realizar la institución debe permitirle ponderar concretamente si la excepción alegada se aplica realmente a la totalidad de la información que contienen los citados documentos.

Sin embargo, para examinar si la divulgación de los documentos perjudica concreta y efectivamente el interés protegido, la Comisión puede basarse, en principio, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de la misma naturaleza. No obstante, le incumbe comprobar en cada caso si las consideraciones de carácter general normalmente aplicables a un determinado tipo de documentos son

efectivamente aplicables al documento concreto cuya divulgación se solicita.

(véanse los apartados 122 a 124 y 130)

8. Conforme al artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

Documentos pertenecientes a la organización común del mercado del plátano, como listas que contienen, para cada operador, la indicación de la cantidad de plátanos importada durante un determinado período y de la cantidad de referencia provisional atribuida a cada operador, contienen informaciones confidenciales relativas a las sociedades importadoras de plátanos y a sus actividades comerciales y, en consecuencia, deben considerarse incluidos en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001.

En efecto, incluso en el seno de una organización común de mercado, la divulgación de las cantidades de referencia provisional y de su utilización efectiva puede perjudicar a los intereses comerciales de las empresas afectadas, ya que tales datos permiten apreciar simultáneamente el volumen máximo teórico y el volumen real de la actividad de los operadores y su posición competitiva, así como el éxito de sus estrategias comerciales.

Por otra parte, del artículo 4, apartado 7, del Reglamento n° 1049/2001 se desprende que los documentos cuya divulgación perjudicaría a intereses comerciales disfrutaban de una protección especial, pues puede prohibirse el acceso a ellos durante un período superior a treinta años. Sin embargo, tal protección debe justificarse, en todo caso, habida cuenta del contenido de dichos documentos. El contenido de documentos que versan sobre el objeto mismo de la actividad comercial de importación, ya que indican las cuotas de mercado, la estrategia comercial y la política de ventas de las empresas de que se trata, justifica un plazo de protección especial.

(véanse los apartados 126 a 128, 132, 136 y 137)