

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de marzo de 2003 *

En el asunto C-41/00 P,

Interporc Im- und Export GmbH, con domicilio social en Hamburgo (Alemania),
representada por el Sr. G.M. Berrisch, Rechtsanwalt,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera ampliada) el 7 de diciembre de 1999, Interporc/Comisión (T-92/98, Rec. p. II-3521), por el que se solicita que se anule, en parte, dicha sentencia,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. U. Wölker, en
calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, R. Schintgen y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (Ponente) y P. Jann, la Sra. N. Colneric, y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de marzo de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de febrero de 2000, Interporc im- und Export GmbH (en lo sucesivo, «Interporc») interpuso, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de diciembre de 1999, Interporc/Comisión (T-92/98, Rec. p. II-3521; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que éste desestimó parcialmente su recurso destinado a obtener la anulación de la decisión de la Comisión de 23 de abril de 1998, por la que se le denegó el derecho de acceso a determinados documentos en poder de dicha institución (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

Marco jurídico

2 En relación con el contexto jurídico, el Tribunal de Primera Instancia declaró:

«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, adoptado en virtud de la Decisión 94/90, 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 (adoptado en virtud de la Decisión 94/90) 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 (adoptado en virtud de la Decisión 94/90) 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 (en lo sucesivo, ‘regla del autor’).”

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 “las 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 cuyo objeto consiste en la revisión de la denegación inicial de una solicitud de acceso a documentos, 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

- 3 En cuanto a los hechos que originaron el litigio, el Tribunal de Primera Instancia señaló:

«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 la 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 (en lo sucesivo, "Secretario General"), 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 [...]

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 mantenida 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 mantenida 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 [...] 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 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.”

[...]

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. La decisión controvertida está redactada del siguiente modo:

[...]

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.»

La sentencia recurrida

- 4 En apoyo de su recurso de anulación de la decisión controvertida, la recurrente alegó ante el Tribunal de Primera Instancia:
 - En lo que atañe a los documentos que emanan de la Comisión, tres motivos basados en la infracción del Código de conducta adoptado en virtud de la Decisión 94/90, del artículo 176 del Tratado CE (actualmente artículo 233 CE), en relación con la sentencia Interporc I, así como del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), respectivamente, y
 - en lo que atañe a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas, tres motivos basados en la ilegalidad de la

decisión impugnada por cuanto se basa en la regla del autor, en la infracción del Código de conducta adoptado por la Decisión 94/90 y en la infracción del artículo 190 del Tratado, respectivamente.

- 5 El Tribunal de Primera Instancia acogió el motivo consistente en la infracción del Código de conducta aprobado por la Decisión 94/90 debido a que la Comisión había aplicado erróneamente la excepción relativa a la protección del interés público (procedimientos judiciales) y, en consecuencia, anuló la decisión impugnada en la parte en que deniega el acceso a los documentos que emanan de la Comisión.
- 6 En cambio, el Tribunal de Primera Instancia consideró que no procedía anular la decisión impugnada en la parte en que, sobre la base de la regla del autor, deniega la solicitud de acceso a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas.
- 7 El Tribunal de Primera Instancia fundamentó del siguiente modo el motivo relativo a la ilegalidad de la decisión controvertida, en la parte en que se basa en 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 controvertida, no sólo sobre la excepción relativa a la protección del interés público (procesos judiciales), sino también en la regla del autor.»

- 8 En lo que atañe a la desestimación del motivo consistente en la infracción del Código de conducta adoptado por la Decisión 94/90, el Tribunal de Primera Instancia declaró lo siguiente:

«66. [...] 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 la regla del autor [...]

69. En cuanto a la interpretación de dicha regla, 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).

[...]

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.»
- 9 El Tribunal de Primera Instancia desestimó asimismo el motivo relativo a la infracción del artículo 190 del Tratado por las razones siguientes:
- «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 [...]
 78. En el caso de autos, en la decisión [controvertida] (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

[controvertida] 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).»

El recurso de casación

- 10 Mediante el recurso de casación, Interporc solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Anule la sentencia recurrida por cuanto por una parte, desestima su pretensión de anulación de la decisión controvertida en la parte en que deniega el acceso a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas y, por otra, la condena a cargar con sus propias costas.
 - Anule íntegramente la decisión controvertida.
 - Imponga a la Comisión las costas del recurso de casación, así como las del procedimiento seguido ante el Tribunal de Primera Instancia.
- 11 En apoyo de su recurso de casación, Interporc invoca dos motivos. El primero se refiere al error de Derecho cometido por el Tribunal de Primera Instancia en lo tocante a la apreciación de la Comisión de la solicitud de acceso al expediente (apartados 55 a 57 de la sentencia recurrida). El segundo motivo se refiere, con carácter principal, a la nulidad de la regla del autor por cuanto viola un principio de Derecho de rango superior y, con carácter subsidiario, a la interpretación y aplicación indebidas de dicha regla, así como el incumplimiento por la Comisión de la obligación de motivación prevista en el artículo 190 del Tratado (apartados 65 a 79 de la citada sentencia).

- 12 La Comisión solicita, con carácter principal, que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación o, con carácter subsidiario, que se desestime por infundado, y que se impongan a la recurrente las costas del recurso de casación. No obstante, si se declarara la nulidad de la regla del autor, solicita que los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia se limiten a los documentos expedidos con posterioridad a su pronunciamiento.

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

Alegaciones de las partes

- 13 La Comisión sostiene que procede inadmitir el recurso de casación en su totalidad. En primer lugar, no procede admitirlo en la medida en que el objeto de las pretensiones de Interporc es la anulación de la decisión controvertida en su totalidad. En efecto, dado que ésta ya fue parcialmente anulada por una sentencia del Tribunal de Primera Instancia con fuerza ejecutiva en lo relativo a este extremo, no puede ser íntegramente anulada por segunda vez. En segundo lugar, alega que lejos de indicar de manera precisa, en apoyo de los dos motivos invocados, los elementos impugnados de la sentencia recurrida, así como los argumentos jurídicos que deberían sustentar específicamente su pretensión de anulación, la recurrente se limita a repetir o a reproducir textualmente los motivos y argumentos ya formulados ante el Tribunal de Primera Instancia.
- 14 Interporc replica que dado que generalmente la infracción de las normas de Derecho cometida por el Tribunal de Primera Instancia es indisociable de los motivos del recurso y de las disposiciones jurídicas que en él se han mencionado, a menudo es inevitable invocar nuevamente esos motivos en el recurso de casación. Considera que, por lo tanto, la posición de la Comisión en cuanto a la admisibilidad de éste llevaría a limitar de manera desproporcionada la posibilidad de interponer un recurso de casación. Además, alega que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, los motivos que invoca están argumentados y critican el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia de manera suficientemente precisa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 15 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, de los artículos 225 CE, 58, párrafo primero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y 112, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia 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 (véase, en particular, la sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 34, y de 8 de enero de 2002, Francia/Monsanto y Comisión, C-248/99 P, Rec. p. I-1, apartado 68).
- 16 Por consiguiente, no cumple los requisitos de motivación establecidos en dichas disposiciones, el recurso de casación que se limita a repetir o a reproducir literalmente los motivos y las alegaciones formulados ante el Tribunal de Primera Instancia, incluidos los basados en hechos expresamente desestimados por este órgano jurisdiccional (véase, en particular, el auto de 25 de marzo de 1998, FFSA y otros/Comisión, C-174/97 P, Rec. p. I-1303, apartado 24).
- 17 No obstante, cuando un recurrente impugna la interpretación o la aplicación del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia pueden volver a discutirse en el marco de un recurso de casación (véase la sentencia de 13 de julio de 2000, Salzgitter/Comisión, C-210/98 P, Rec. p. I-5843, apartado 43). En efecto, si un recurrente no pudiera basar su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, se privaría al recurso de casación de una parte de su sentido (véanse, en particular, el auto de 10 de mayo de 2001, FNAB y otros/Consejo, C-345/00 P, Rec. p. I-3811, apartados 30 y 31, así como la sentencia de 16 de mayo de 2002, ARAP y otros/Comisión, C-321/99 P, Rec. p. I-4287, apartado 49).

- 18 Pues bien, en el caso de autos, el recurso de casación principal, tomado en su conjunto, tiene precisamente por objeto impugnar la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre diversas cuestiones de Derecho que le fueron sometidas en primera instancia. Señala de modo preciso los aspectos de la sentencia recurrida que critica, así como los motivos y alegaciones en los que se apoya.
- 19 En efecto, resulta claramente de la totalidad del recurso de casación que la recurrente, en apoyo de su pretensión de anulación, impugna los apartados 55 a 57 y 65 a 79 de la sentencia recurrida, que constituyen el apoyo necesario de los pronunciamientos 2 y 3 de su fallo. Esta parte de dicha sentencia sólo se refiere al examen de la decisión controvertida en la medida en que, mediante ésta, la Comisión deniega a la recurrente el acceso a los documentos que emanan de los Estados miembros o de las autoridades argentinas. Así, al solicitar al Tribunal de Justicia que «anule íntegramente» la decisión controvertida, la recurrente ha querido claramente limitar sus pretensiones de anulación únicamente a la parte de dicha decisión que no hubiera anulado ya el Tribunal de Primera Instancia.
- 20 Más concretamente, en lo que atañe al primer motivo, la recurrente se refiere a los apartados 55 a 57 de la sentencia recurrida 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.
- 21 En lo que atañe al segundo motivo del recurso de casación, la recurrente se refiere, en primer lugar, a los apartados 65 y 66 de la sentencia recurrida por lo que respecta a la primera parte de dicho motivo, acto seguido se refiere a los apartados 69 y 70 de dicha sentencia en relación con la segunda parte del motivo y, por último, a los apartados 77 a 79 de dicha sentencia en lo atinente a la tercera parte del motivo mencionado. La demandante considera que el Tribunal de Primera Instancia violó un principio de Derecho de rango superior relativo a la transparencia, interpretó de manera errónea en Derecho la regla del autor y aplicó indebidamente en el caso de autos el artículo 190 del Tratado.

- 22 De ello se deduce que no puede acogerse la argumentación de la Comisión relativa a la inadmisibilidad del recurso de casación en su totalidad por solicitarse en dicho recurso la anulación íntegra de la decisión controvertida. Del mismo modo, se ha de desestimar la excepción de inadmisibilidad de 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.
- 23 De lo que precede se desprende que procede admitir el recurso de casación.

Sobre el fondo

Sobre el primer motivo relativo al error de Derecho cometido por el Tribunal de Primera Instancia en lo tocante a la apreciación de la Comisión de la solicitud de acceso al expediente

— Alegaciones de las partes

- 24 Interporc alega que, en la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al no reconocer, en relación con la motivación de la decisión controvertida, que la Comisión se abstuvo de apreciar detenida e imparcialmente todas las razones pertinentes de hecho y de Derecho, del caso de autos. Señala que, por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia no apreció correctamente la argumentación de la demandante según la cual dicha decisión se

basaba en una apreciación jurídica incompleta de los motivos de denegación que podían contemplarse. Sostiene que, por el contrario, el Tribunal de Primera Instancia basó indebidamente, de forma expresa, la supuesta legalidad de la decisión controvertida en el hecho de que el Secretario General había realizado un examen exhaustivo de la solicitud de acceso (véase el apartado 56 de la sentencia recurrida).

- 25 A este respecto, Interporc recuerda que alegó ante el Tribunal de Primera Instancia que la solicitud de acceso a los documentos y, en particular, la solicitud de confirmación, debe ser objeto de un examen exhaustivo e imparcial por parte de la Comisión, que debe tener en cuenta todos los motivos de denegación que el Código de conducta aprobado por la Decisión 94/90 permite considerar. Sólo el respeto de esta exigencia permite un control judicial efectivo de las decisiones comunitarias, en particular, cuando dependen de una facultad discrecional.
- 26 Además, según la recurrente, ya no le asistía a la Comisión el derecho a fundamentar la decisión controvertida en un nuevo motivo de denegación previsto en el Código de conducta, como la regla del autor, que no había invocado en su decisión de 29 de mayo de 1996, anulada por la sentencia Interporc I. Alega que si ello no fuera así, la práctica de la Comisión supondría conculcar el derecho subjetivo de acceso a los documentos y produciría un vacío inaceptable en materia de protección judicial, en la medida en que el particular se vería obligado a interponer recursos hasta tanto la Comisión no hubiera agotado todos los motivos de denegación que se le pudieran oponer y ya no pudiera justificar una nueva decisión denegatoria.
- 27 Según la Comisión, el hecho de que por motivos de economía procesal la decisión de 29 de mayo de 1996 y la decisión controvertida se basaran en un único motivo de denegación, a saber, la protección del interés público, o sobre este motivo en relación con la regla del autor, no determina, sin embargo, el carácter incompleto de dichas decisiones. Sostiene que una autoridad administrativa puede basar una decisión en un único motivo determinante, sin que sea necesario tomar en consideración los demás motivos de denegación posibles. Además, a su juicio, no cabría admitir que, como consecuencia de la anulación por el Tribunal de Primera

Instancia de una decisión que hubiera adoptado, se privara efectivamente a la Comisión del derecho a invocar las excepciones pertinentes, incluso obligatorias, previstas en el Código de conducta aprobado por la Decisión 94/90.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

- 28 Con carácter preliminar, debe recordarse que, cuando el Tribunal de Primera Instancia anula un acto de una institución, el artículo 176 del Tratado obliga a ésta a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia.
- 29 A este respecto, para adecuarse a una sentencia de anulación y darle plena ejecución, la institución de que se trate está obligada, según reiterada jurisprudencia, 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 (véanse las sentencias de 26 de abril de 1988, *Asteris y otros/Comisión*, asuntos acumulados 97/86, 99/86, 193/86 y 215/86, Rec. p. 2181, apartado 27, y de 3 de octubre de 2000, *Industrie des poudres sphériques/Consejo*, C-458/98 P, Rec. p. I-8147, apartado 81).
- 30 No obstante, el artículo 176 del Tratado sólo obliga a la institución de la que emane el acto anulado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de anulación. En este sentido, dicha disposición exige a la institución interesada evitar que todo acto destinado a sustituir al acto anulado adolezca de irregularidades idénticas a las detectadas en dicha sentencia (véase la sentencia de 14 de septiembre de 1999, *Comisión/AssiDopmån Kraft Products y otros*, C-310/97 P, Rec. p. I-5363, apartados 50 y 56).

- 31 En estas circunstancias, dado que, como señaló el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 55 de la sentencia recurrida, los efectos de la sentencia Interporc I implican, por una parte, que se consideró que la decisión de 29 de mayo de 1996, objeto del recurso que dio lugar a esa sentencia, nunca había existido y, por otra que, en virtud del artículo 176 del Tratado, el Secretario General estaba obligado a adoptar una nueva decisión, el Tribunal de Primera Instancia declaró fundadamente en el apartado 56 de la sentencia recurrida que el Secretario General podía proceder a un nuevo examen exhaustivo de las solicitudes de acceso y, por consiguiente, podía invocar en la decisión controvertida otros motivos distintos de aquellos sobre los que había basado su decisión de 29 de mayo de 1996 y, en particular, la regla del autor.
- 32 La posibilidad de un nuevo examen exhaustivo a la que se refiere el Tribunal de Primera Instancia implica asimismo que para adoptar una decisión que garantice la correcta ejecución de la sentencia Interporc I el Secretario General no estaba obligado a reproducir, en la decisión controvertida, todos los motivos de denegación previstos en el Código de conducta, sino que tan sólo debía basarse en aquellos que, en ejercicio de su facultad discrecional, consideraba que debían aplicarse en el caso de autos.
- 33 De ello se desprende que procede desestimar el primer motivo.

Sobre la primera parte del segundo motivo, consistente en la nulidad de la regla del autor por violar un principio de Derecho de rango superior

— Alegaciones de las partes

- 34 Mediante la primera parte de su segundo motivo, Interporc alega que, en los apartados 65 y 66 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al negar la existencia de un principio de

transparencia como principio de Derecho de rango superior. Según Interporc, la regla del autor es ilegal en la medida en que viola los principios de transparencia y de control de la actividad administrativa por el público, garantizados mediante el libre acceso a los documentos. Considera que el carácter fundamental de dichos principios generales de rango superior en el ordenamiento jurídico comunitario queda confirmado en la actualidad por el artículo 255 CE, en relación con los artículos A, párrafo segundo, y F, párrafo primero, del Tratado de la Unión Europea (actualmente artículos 1 UE, párrafo segundo, y 6 UE, apartado 1, tras su modificación). El respeto estricto de dichos principios generales es un componente ineludible de la garantía de la estructura democrática de la Unión Europea y de la legitimidad del ejercicio de la soberanía comunitaria.

- 35 Interporc alega que, según dichos principios, la Comisión no puede excusarse de su obligación de divulgación de los documentos que tiene en su poder, limitándose a remitir a los solicitantes a los autores de tales documentos, en la medida en que en tal caso no se garantizarían los requisitos jurídicos y técnicos del ejercicio efectivo del derecho de acceso a los mismos.
- 36 La Comisión alega que, aunque la transparencia sea un principio político que puede derivarse del principio de democracia, esta mera apreciación no permite deducir de ella ningún principio de Derecho.
- 37 Por lo demás, sostiene que, aun suponiendo que exista efectivamente un principio general del Derecho relativo a la transparencia o al acceso a los documentos, la recurrente no ha probado que se violara automáticamente dicho principio porque la normativa que a él se refiere limite el acceso únicamente a los documentos emitidos por la institución de que se trate.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

- 38 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en los apartados 35 y 36 de la sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo (C-58/94, Rec. p. I-2169), el Tribunal de Justicia puso de manifiesto una afirmación progresiva del derecho de acceso de los particulares a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas, derecho cuya importancia ha sido corroborada en el plano comunitario en repetidas ocasiones, y especialmente en la Declaración n° 17 relativa al derecho de acceso a la información, que figura como anexo del Acta final del Tratado de la Unión Europea, que vincula este derecho al carácter democrático de las instituciones.
- 39 Por otra parte, ha confirmado la importancia del referido derecho, la evolución del contexto jurídico comunitario posterior a la adopción de la decisión controvertida. Así, por una parte, el artículo 255 CE, apartado 1, introducido en el ordenamiento jurídico comunitario en virtud del Tratado de Amsterdam, dispone que «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión [...]». Por otra parte, el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), adoptado de conformidad con el artículo 255 CE, establece los principios y las condiciones para el ejercicio de dicho derecho para garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático, y contribuir a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales.
- 40 En relación con la validez de la regla del autor, según establece el Código de conducta adoptado por la Decisión 94/90, que la Comisión debía aplicar en la fecha en que se adoptó la decisión controvertida, en el apartado 65 de la sentencia recurrida el Tribunal de Primera Instancia recordó oportunamente que, en el apartado 37 de la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, el Tribunal

de Justicia declaró 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.

- 41 A la luz de dicha jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, 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.
- 42 Al respecto, procede señalar que el Tribunal de Primera Instancia se remite acertadamente al apartado 37 de la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, para extraer de ella la conclusión de que la adopción de la regla del autor, según la establece el Código de conducta adoptado mediante la Decisión 94/90, se deriva de la facultad de organización interna que la Comisión debe ejercer de conformidad con las exigencias de una buena administración, al no haber adoptado el legislador comunitario una normativa de carácter general sobre la materia.
- 43 En estas circunstancias, teniendo en cuenta la evolución progresiva en este ámbito, como se recuerda en los apartados 38 y 39 de la presente sentencia, procede declarar que el Tribunal de Primera Instancia no cometió ningún error de Derecho al declarar, en el apartado 66 de la sentencia recurrida, que por no existir en la fecha en la que se adoptó la decisión controvertida un principio o una normativa general de Derecho comunitario que previera expresamente que la Comisión no estaba facultada para adoptar, en ejercicio de su facultad de organización interna, la regla del autor, tal como establece el Código de conducta aprobado en virtud de la Decisión 94/90, dicha regla podía aplicarse en el caso de autos.

- 44 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del segundo motivo.

Sobre la segunda parte del segundo motivo, relativa a la interpretación y aplicación errónea de la regla del autor

Alegaciones de las partes

- 45 Con carácter subsidiario, Interporc alega que la sentencia recurrida se basa en una interpretación y una aplicación erróneas en Derecho de la regla del autor, en la medida en que, aunque admitiera en su apartado 69 la necesidad de interpretar dicha regla en sentido estricto, el Tribunal de Primera Instancia no actuó de tal manera en el caso de autos.
- 46 Según Interporc, a la luz del principio de mayor acceso posible a los documentos en poder de la Comisión, que se indica en la Decisión 94/90, debe interpretarse la regla del autor como las demás excepciones previstas en el Código de conducta. Considera que, por lo tanto, la Comisión ostenta una facultad discrecional caso por caso en lo que atañe a la posibilidad de acogerse al régimen de excepciones, facultad que, según Interporc, ejerce bajo el control de los órganos jurisdiccionales comunitarios. Sostiene que, por lo tanto, en el caso de autos, la Comisión estaba obligada a indicar, para cada uno de los documentos de que se trata, las razones por las que su divulgación se opone al interés que debe proteger. Si el Tribunal de Primera Instancia hubiera deseado interpretar la regla del autor en un sentido efectivamente restrictivo, habría tenido que adecuar dicha regla a los principios mencionados.
- 47 La Comisión reconoce que la regla del autor supone una limitación del principio de mayor acceso posible a los documentos en poder de la Comisión y que, por

ende debe interpretarse, en la medida de lo posible, en sentido restrictivo. Estima que, no obstante, el tenor de dicha regla sólo autoriza claramente tal interpretación restrictiva si existen dudas acerca del autor de los documentos. Ahora bien, según la Comisión, en el caso de autos no existían manifiestamente tales dudas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 48 El objetivo que la Decisión 94/90 pretende alcanzar, además de garantizar el funcionamiento interno de la Comisión en interés de una buena administración, consiste en establecer a favor del público el acceso más completo posible a los documentos que posee la Comisión, por lo que toda excepción a ese derecho debe interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia 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).
- 49 A este respecto, debe señalarse que, a tenor del Código de conducta aprobado por la Decisión 94/90, la interpretación y aplicación estrictas de la regla del autor implican que la Comisión debe comprobar el origen del documento y precisar al interesado la identidad de su autor para que pueda presentar una solicitud de acceso ante este último.
- 50 Pues bien, como resulta de los apartados 72 y 73 de la sentencia recurrida, en la decisión controvertida la Comisión informa a la recurrente de que los documentos respecto de los cuales esta última presentó una solicitud de acceso proceden bien de los Estados miembros, o bien de las autoridades argentinas, y se precisa que debe dirigirse directamente a los autores de tales documentos.

- 51 De ello se desprende que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, que la Comisión había aplicado correctamente la regla del autor, según la establece el Código de conducta, aprobado en virtud de la Decisión 94/90, cuando consideró que no estaba obligada a autorizar el acceso a documentos de los que no era autora.
- 52 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la segunda parte del segundo motivo.

Sobre la tercera parte del segundo motivo, relativa al incumplimiento de la obligación de motivación

— Alegaciones de las partes

- 53 Interporc alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 78 de la sentencia recurrida, que la Comisión había cumplido correctamente la obligación de motivación que le incumbía en virtud del artículo 190 del Tratado. Según la recurrente, el Tribunal de Primera Instancia no podía controlar, partiendo de la motivación de la decisión controvertida, si la Comisión había hecho igualmente uso de su facultad de apreciación por lo que atañe a la posibilidad de ejercer efectivamente el derecho de acceso a los documentos ante los Estados miembros y las autoridades argentinas.
- 54 La Comisión considera, en cambio, que respetó la obligación de motivación tal como se deriva del artículo 190 del Tratado. Alega que el fundamento de la tercera parte del segundo motivo del recurso de casación, relativo al incumplimiento de la obligación de motivación, se halla indisolublemente relacionada con el fundamento de la segunda parte del mismo motivo.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

- 55 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado 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 de dicho artículo 190 debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63, y de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-113/00, Rec. p. I-7601, apartados 47 y 48).
- 56 Al tratarse de una solicitud de acceso a los documentos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Decisión 94/90 en poder de la Comisión, cuando ésta deniega tal acceso debe demostrar en cada caso, sobre la base de informaciones de que dispone, que las excepciones enumeradas en dicha Decisión se aplican efectivamente a los documentos respecto de los que se solicita el acceso (véase la sentencia Países Bajos y Van der Wal/Comisión, antes citada, apartado 24).
- 57 Pues bien, en la decisión controvertida la Comisión fundamenta su negativa a autorizar el acceso a determinados documentos en el respeto de la regla del autor, tal como queda establecida en el Código de conducta aprobado por la Decisión

94/90. Así, se refiere explícitamente a dicha regla, proporciona una lista detallada de los documentos solicitados que poseía y de los que no era autora, indica el autor de cada uno de éstos e informa a la recurrente de que, para obtener el acceso a la información contenida en dichos documentos, debe dirigirse directamente a sus autores.

- 58 En estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, que la motivación de la decisión impugnada cumplía los requisitos exigidos por el artículo 190 del Tratado.
- 59 De ello se desprende que procede desestimar por infundada la tercera parte del segundo motivo.
- 60 De la totalidad de las consideraciones que preceden resulta que procede desestimar el recurso de casación.

Costas

- 61 A tenor del artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al recurso de casación con arreglo al artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión solicitó la condena en costas de Interporc y por haber sido desestimados los motivos invocados por ésta, procede imponerle las costas del presente procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.
- 2) Condenar en costas a Interporc Im- und Export GmbH.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Schintgen
Timmermans	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de marzo de 2003.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias