SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Tercera ampliada)
de 6 de febrero de 1998 *

En el asunto T-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, sociedad alemana, con domicilio social en Hamburgo (Alemania), representada por el Sr. Georg M. Berrisch, Abogado de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Me Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 29 de mayo de 1996 por la que confirma su negativa a conceder a la demandante el acceso a algunos de sus documentos,

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

integrado por el Sr. B. Vesterdorf, Presidente; el Sr. C. P. Briët, la Sra. P. Lindh, el Sr. A. Potocki y el Sr. J. D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

1 En el Acta Final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, los Estados miembros incluyeron una Declaración (n° 17) relativa al derecho de acceso a la información, conforme a la cual:

«La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones.»

2 Como consecuencia de esta declaración, la Comisión elaboró un estudio comparativo sobre las normas aplicables al acceso del público a la información en los Estados miembros, así como en determinados países terceros. Publicó los resultados de sus investigaciones en la Comunicación 93/C 156/05 relativa al acceso de los ciudadanos a los documentos de las Instituciones (DO C 156, p. 5; en lo sucesivo, «Comunicación de 1993») que dirigió al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social. En dicha Comunicación, manifestó que parecía deseable desarrollar en mayor medida el acceso a los documentos en el ámbito comunitario.

3 El 2 de junio de 1993, la Comisión adoptó la Comunicación 93/C 166/04 sobre la transparencia en la Comunidad (DO C 166, p. 4). En esta Comunicación, la Comisión expresó los principios básicos que regulan el acceso a los documentos.

4 El 6 de diciembre de 1993, la Comisión y el Consejo redactaron y adoptaron conjuntamente un Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo (en lo sucesivo, «Código de conducta») y se comprometieron respectivamente a adoptar las medidas necesarias para la aplicación de los principios enunciados por el Código de conducta antes del 1 de febrero de 1994.

5 Para garantizar la aplicación de dicho compromiso, la Comisión adoptó, el 8 de febrero de 1994, basándose en el artículo 162 del Tratado CE, la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58; en lo sucesivo, «Decisión 94/90»). El artículo 1 de dicha Decisión aprueba formalmente el Código de conducta cuyo texto se adjunta a la misma.

6 El Código de conducta establece el siguiente principio general:

«El público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo. Por documento se entiende todo escrito, sea cual fuere su soporte, que contenga datos existentes y que esté en poder de la Comisión o del Consejo.»

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

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

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

— la protección del individuo y de la intimidad,

— la protección del secreto en materia comercial e industrial,

— la protección de los intereses financieros de la Comunidad,

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

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

8 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». A continuación, «[l]a Comisión garantiza que las solicitudes de acceso a documentos se tramitarán correctamente y en un plazo razonable de tiempo». Sobre este particular, la Comunicación precisa que «[l]os solicitantes de documentos de la Comisión recibirán una respuesta en el plazo de un mes». En lo relativo a las excepciones previstas en el Código de conducta, la Comunicación señala que «[l]a Comisión puede considerar la negativa del acceso a un documento si su divulgación pudiese atentar contra intereses públicos y privados y contra el buen funcionamiento de la Institución [...]». A este respecto la Comunicación señala que «[l]as derogaciones no estarán sujetas a ninguna norma automática y [que] se estudiará cada solicitud de acceso a un documento de forma separada».

Hechos que originaron el litigio

9 La Comunidad abre cada año lo que ha dado en llamarse un contingente «Hilton». En el marco 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. Para conseguir dicha franquicia, debe presentarse un certificado de autenticidad expedido por las autoridades argentinas.

10 Al ser informada de que se habían descubierto algunas falsificaciones en los certificados de autenticidad, la Comisión inició investigaciones al respecto a finales del año 1992/comienzos del año 1993, en colaboración con las autoridades aduaneras de los Estados miembros. Cuando las autoridades aduaneras llegaron a la conclusión de que se les había presentado certificados de autenticidad falsificados, procedieron a recaudar *a posteriori* los derechos de importación.

11 Después de haberse descubierto dichas falsificaciones, las autoridades alemanas exigieron *a posteriori* los derechos de importación a la demandante. Esta solicitó una condonación de los derechos de importación alegando que había presentado los certificados de autenticidad de buena fe y que algunas lagunas existentes en el control eran imputables a las autoridades argentinas competentes y a la Comisión.

12 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.

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

14 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 intercambiada 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 intercambiada con las autoridades argentinas después de haberse descubierto los certificados de autenticidad falsificados. Dicha denegación se fundaba en la excepción basada en la protección del interés público (relaciones internacionales). En todo lo demás, el Director General denegó asimismo el acceso a los documentos emitidos por los Estados miembros o por las autoridades argentinas, por cuanto la demandante debía dirigir su solicitud directamente a los respectivos autores de los citados documentos.

15 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 los planteamientos seguidos 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 que se guarde el secreto de sus deliberaciones. Por lo demás, denegó el acceso a los documentos emitidos por los Estados miembros dado que la demandante debía formular directamente su solicitud ante los respectivos autores de dichos documentos.

16 Mediante escrito de 27 de marzo de 1996, el asesor de la demandante formuló una solicitud confirmativa ante el Secretario General de la Comisión, con arreglo al Código de conducta. En dicho escrito, cuestionaba la fundamentación de las razones invocadas por los Directores Generales de la DG VI y de la DG XXI para denegar el acceso a los documentos.

17 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de abril de 1996, la demandante, juntamente con otras dos empresas alemanas, interpuso un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 26 de enero de 1996 (asunto Primex y otros/Comisión, T-50/96).

18 Mediante escrito de 29 de mayo de 1996, el Secretario General de la Comisión denegó la solicitud confirmativa. Dicho escrito (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), está redactado 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], la cual, 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 comunicar a la parte contraria documentos relativos al litigio, en el marco de un asunto del que están conociendo los tribunales.»

19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de junio de 1996, la demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia, en el marco del asunto T-50/96, que ordenara la presentación de los documentos solicitados, como diligencia de ordenación del procedimiento.

Procedimiento y pretensiones de las partes

20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de agosto de 1996, la demandante interpuso el presente recurso. Se atribuyó el asunto a una Sala integrada por tres Jueces. Después de haber oído a las partes, el Tribunal de Primera Instancia, mediante resolución de 2 de julio de 1997, decidió remitir el asunto a la Sala Tercera ampliada, integrada por cinco Jueces.

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

22 En la vista de 21 de octubre de 1997 se oyeron los informes orales de las partes así como sus respuestas a las preguntas formuladas oralmente por el Tribunal de Primera Instancia.

23 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión impugnada.

— Declare que la Comisión no está facultada para denegar el acceso a los documentos citados en el escrito dirigido por el Abogado de la demandante al Secretario General de la Comisión el 23 de febrero de 1996.

— Condene en costas a la Comisión.

24 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad de la solicitud de que se dicte una orden conminatoria.

— Desestime el recurso por infundado, en todo lo demás.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre la primera pretensión, tendente a la anulación de la Decisión impugnada

25 En apoyo de su recurso, la demandante invoca tres motivos. El primero se basa en la infracción del Código de conducta y de la Decisión 94/90. El segundo motivo se refiere a la infracción del artículo 190 del Tratado. El tercer motivo, suscitado durante la vista, se basa en la violación de los derechos de la defensa, en la medida en que el Secretario General se fundó, en la Decisión impugnada, en un nuevo motivo de denegación que no había sido invocado anteriormente.

26 En las circunstancias del caso de autos, este Tribunal de Primera Instancia considera que deben examinarse a un tiempo los dos primeros motivos.

En lo relativo a los dos primeros motivos, basados en la infracción del Código de conducta y de la Decisión 94/90 y en la infracción del artículo 190 del Tratado

Alegaciones de las partes

— En cuanto a la infracción de la Decisión 94/90 y del Código de conducta

27 Con carácter preliminar, la demandante señala que la Comisión denegó su solicitud de acceso a los documentos basándose únicamente en la excepción relativa a la protección del interés público (procedimientos judiciales). Sin embargo, al actuar de este modo, la Comisión contravino las disposiciones relativas a las excepciones al derecho de acceso a los documentos, previstas en el Código de conducta y, por consiguiente, la Decisión 94/90.

28 La demandante recuerda que tanto la Decisión 94/90 como el Código de conducta son jurídicamente vinculantes para la Comisión. Dichas disposiciones imponen a la Comisión la obligación legal de conceder el mayor acceso posible a los documentos que obran en su poder [sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 55, y de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers/Consejo, T-194/94, Rec. p. II-2765, que versa sobre la Decisión similar adoptada por el Consejo (Decisión 93/731/CE, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo, DO L 340, p. 43)].

29 Las excepciones al derecho de acceso a los documentos deben ser objeto de una interpretación restrictiva con el fin de no poner en peligro la consecución del objetivo específico del Código de conducta, que consiste en otorgar al público «el mayor acceso posible a los documentos».

30 La demandante afirma que la Comisión no puede invocar las excepciones con carácter general. Para determinar si la divulgación de un documento se halla comprendida dentro del ámbito de aplicación de una de estas excepciones, la Comisión debe comenzar por ponderar los intereses que deben ser protegidos por la excepción de que se trata así como el objetivo general del Código de conducta y, después, determinar, para cada documento, las «razones imperativas» que determinan que se cumplen los requisitos de aplicación de la excepción (auto del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88 Imm, Rec. p. I-4405, apartados 11 y 12).

31 La Comisión considera erróneamente que está facultada para denegar el acceso a cualquier documento relativo a una decisión contra la que se ha interpuesto un recurso de anulación invocando la excepción referente a la protección del interés público (procedimientos judiciales). Efectivamente, la postura de la Comisión podría obstruir el procedimiento judicial.

32 Al haber denegado el acceso a los documentos solicitados por cuanto podrían llegar a utilizarse contra la Comisión como parte demandada en un procedimiento judicial, la Decisión impugnada podría tener como consecuencia que varias decisiones de la Comisión quedaran exentas de control jurisdiccional. La Comisión no debería estar facultada, por su condición de Administración Pública que sirve al interés general, para sustraer al citado control las disposiciones que adopta manteniéndolas en secreto.

33 La referida excepción debe interpretarse con arreglo al punto 2.2 de la Comunicación de 1993, en la que se enumeran los intereses que se reputan protegidos por la citada excepción en los Derechos de los Estados miembros. Efectivamente, la citada excepción ampara únicamente aquellas informaciones cuya divulgación podría suponer un obstáculo para las investigaciones y para el ejercicio de las acciones penales.

34 Finalmente, la postura de la Comisión en el presente asunto se ve contradicha por las observaciones que presentó en el marco del asunto Primex y otros/Comisión, antes citado, acerca de las diligencias de ordenación del procedimiento tendentes a conseguir la presentación de estos mismos documentos. En efecto, en este último asunto, la Comisión consideró que los documentos no revestían interés para el procedimiento.

35 Aun reconociendo la importancia política que reviste el acceso del público a los documentos que obran en poder de las Instituciones comunitarias, la Comisión se pregunta sobre la importancia jurídica del principio de acceso a los documentos, en la forma que se halla enunciado en las declaraciones sobre la transparencia. Por lo que se refiere al valor jurídico de la Decisión 94/90, pone de manifiesto que dicha Decisión fue adoptada en el marco de la facultad de organización interna de la Institución, que la habilita para tomar las medidas apropiadas con vistas a garantizar su funcionamiento interno en interés de una buena administración (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. I-2169, apartado 37).

36 La Comisión alega, en primer lugar, que la excepción basada en la protección del interés público (procedimientos judiciales) la faculta, en el marco de la Decisión 94/90, para no poner a disposición del público —y de la parte demandante— el conjunto de los documentos relativos a un litigio de que están conociendo los tribunales. En su opinión, para que pueda aplicarse dicha excepción, basta con que los documentos solicitados versen sobre el litigio en curso o guarden relación con su objeto. Esto es lo que ocurre en el presente caso.

37 Cualquier otra interpretación podría afectar gravemente a su derecho de defensa y, por consiguiente, comprometer el interés público. Aun cuando es probable que sus derechos de defensa no se vean perjudicados por la divulgación de cada documento, la Comisión estima que no podría defenderse adecuadamente si, como afirma la demandante, debiera probar la importancia de cada documento para el procedimiento contencioso. Sobre este particular, la Comisión niega que tenga que invocar unas «razones imperativas» para poder denegar una solicitud de acceso a los documentos.

38 La Comunicación de 1993 no conduce a una interpretación distinta. Efectivamente, la excepción que figura en el Código de conducta tiene un ámbito de aplicación más amplio que las correspondientes excepciones previstas en Derecho nacional, ya que, en el Código de conducta, no figura la precisión restrictiva «secreto judicial» que fue añadida en la descripción de las excepciones correspondientes en Derecho nacional.

39 En segundo lugar, la Comisión alega que el problema de si la demandante puede lograr el acceso a los documentos solicitados debe resolverse basándose en lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia acerca de las diligencias de ordenación del procedimiento, y no con arreglo a las normas del Código de conducta. Dicho Código no constituye ni puede constituir la disposición adecuada para resolver la cuestión planteada en el presente caso.

40 Dado que las demandantes solicitaron diligencias de ordenación del procedimiento en el marco del asunto Primex y otros/Comisión, antes citado, incumbe al Tribunal de Primera Instancia decidir en qué medida puede acceder a dicha solicitud conforme a su Reglamento de Procedimiento. Por su parte, la cuestión de si los documentos solicitados por la demandante revisten verdaderamente interés para el recurso interpuesto contra la Decisión de 26 de enero de 1996 (véase el apartado 12 *supra*), únicamente podrá dilucidarse en el marco del referido procedimiento.

— En lo relativo a la infracción del artículo 190 del Tratado

41 La demandante alega que la motivación de la Decisión impugnada no cumple las exigencias establecidas en el artículo 190 del Tratado.

42 Por una parte, el tenor literal de la Decisión impugnada no permite saber si se han analizado las particularidades del presente caso. Por otra parte, la Comisión no ha aclarado las razones por las cuales considera que es aplicable la excepción relativa a la protección del interés público (procedimientos judiciales).

43 En particular, la Comisión, incumpliendo sus obligaciones, no ha expuesto en relación con cada documento «las razones imperativas» por las que su divulgación podría perjudicar a la protección del interés público.

44 Finalmente, la demandante alega que en el presente caso la Comisión no puede basarse en otras excepciones previstas en el Código de conducta, ya que, sobre este particular, la Decisión impugnada tiene una motivación insuficiente.

45 La Comisión niega haber infringido el artículo 190 del Tratado. Efectivamente, la motivación resume claramente el extremo esencial. Por lo que se refiere al pesar manifestado por la demandante, según el cual la Decisión no analiza «las particularidades» del caso, la Comisión considera que no está obligada a probar en relación con cada uno de los documentos que su divulgación podría perjudicar al interés público.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

46 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que la Decisión 94/90 constituye un acto que otorga a los ciudadanos un derecho de acceso a los documentos que obran en poder de la Comisión (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 55).

47 La circunstancia de que se haya utilizado el artículo 162 del Tratado como base jurídica de dicha Decisión no puede modificar la citada afirmación. Efectivamente, aun cuando la Decisión 94/90 fue adoptada en virtud del poder de organización interno de la Comisión, nada se opone a que una normativa relativa a la organización interna de la actividad de una Institución produzca efectos jurídicos frente a terceros (sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, apartado 38).

48 Del sistema de la Decisión 94/90 se desprende que esta norma puede aplicarse en términos generales a las solicitudes de acceso a los documentos. Conforme a esta Decisión, toda persona puede solicitar tener acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, sin que sea necesario motivar la solicitud [véanse, sobre este particular, la Comunicación de 1993 (DO C 156, p. 6) y la Comunicación de 1994 (DO C 67, p. 5)].

49 Conforme a lo dispuesto en el Código de conducta, el derecho de acceso a los documentos está supeditado, no obstante, a algunas excepciones. Estas deben interpretarse restrictivamente de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en otorgar al público «el mayor acceso posible a los documentos que obran en poder de la Comisión» (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 56).

50 Según se señaló en el apartado 57 de la sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, existen dos categorías de excepciones que figuran en el Código de conducta (véase el apartado 7 *supra*).

51 La primera de dichas categorías, de la que forma parte la excepción invocada en el presente caso, prevé que «las Instituciones denegarán el acceso a todo documento cuya divulgación pueda suponer un perjuicio para [...] [en particular] la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación)».

52 De la utilización del verbo poder en subjuntivo se desprende que la Comisión, antes de pronunciarse sobre una solicitud de acceso a determinados documentos, está obligada a examinar, en lo relativo a cada documento solicitado, si, a la vista de las informaciones que obran en su poder, su divulgación puede efectivamente perjudicar a uno de los intereses protegidos por la primera categoría de excepciones. Si éste es el caso, la Comisión debe denegar el acceso al documento de que se trata ya que, en este supuesto, el Código de conducta establece que las Instituciones «denegarán» el acceso.

53 Conforme al artículo 190 del Tratado, tal Decisión de la Institución debe estar motivada. Según reiterada jurisprudencia, la motivación que exige esta disposición 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, que el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, Siemens/Comisión, C-278/95 P, Rec. p. I-2507, apartado 17, y sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartado 66).

54 De esta forma, la motivación de una Decisión por la que se deniega el acceso a los documentos debe exponer —al menos para cada categoría de documentos— las razones concretas por las que la Comisión considera que la divulgación de los documentos solicitados se halla comprendida dentro del ámbito de aplicación de una de las excepciones previstas por la primera categoría de excepciones (sentencia WWF UK/Comisión, antes citada, apartados 64 y 74), con el fin de permitir al destinatario de la Decisión cerciorarse de que se ha efectuado realmente el examen a que se refiere el artículo 52 *supra*, así como apreciar la fundamentación de los motivos de la denegación.

55 Pues bien, en el presente caso, es forzoso reconocer que la Decisión impugnada contiene únicamente la afirmación de que es aplicable la excepción basada en la protección del interés público (procedimientos judiciales) (véase el apartado 18 *supra*). En efecto, no da ninguna explicación, ni siquiera por categorías de documentos, que permita verificar si todos los documentos solicitados, de los cuales algunos datan de hace varios años, se hallan comprendidos efectivamente dentro del ámbito de aplicación de la excepción invocada, por guardar relación con la Decisión cuya anulación se solicita en el marco del asunto Primex y otros/ Comisión, antes citado.

56 En estas circunstancias, procede declarar que la Decisión impugnada tiene una motivación insuficiente.

57 De todo lo anterior se desprende que debe anularse la Decisión impugnada, sin que sea necesario pronunciarse sobre la fundamentación del motivo basado en una violación de los derechos de la defensa.

En lo relativo a la segunda pretensión, tendente a que se declare que la Comisión no está facultada para denegar el acceso a los documentos mencionados en el escrito dirigido por la demandante al Secretario General de la Comisión el 23 de febrero de 1996.

58 En apoyo de esta pretensión, la demandante alega que, en virtud del Código de conducta, incumbe al Secretario General, cuando se formula ante él una solicitud confirmativa, revisar la denegación inicial de acceso a los documentos solicitados. De ello se desprende que el Secretario General debe adoptar una decisión definitiva en cuanto a los motivos en los que pretende basar la denegación definitiva de la solicitud.

59 Por consiguiente, según la demandante, no cabe admitir, so pena de privar al procedimiento previsto por la Decisión 94/90 de todo efecto útil, que la Comisión pueda, a raíz de una sentencia de anulación, invocar, en un procedimiento administrativo posterior, otros motivos para justificar la denegación de una solicitud de acceso a los documentos. En caso contrario, la demandante se vería obligada a recurrir de nuevo ante el Tribunal de Primera Instancia, lo cual, a su juicio, no podría exigirse.

60 Por lo tanto, para evitar otro procedimiento judicial, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare que la Comisión no puede denegar el acceso a los distintos documentos mencionados en el escrito de 23 de febrero de 1996 (véase el apartado 13 *supra*), ya que la Comisión ha agotado el derecho a denegar el acceso a los documentos mediante la invocación de unos nuevos motivos.

61 Por lo que se refiere a las pretensiones de que se dirijan a la Comisión órdenes conminatorias, este Tribunal de Primera Instancia señala que debe declararse su inadmisibilidad, ya que, en el marco de la competencia que le confiere el artículo 173 del Tratado, el Juez comunitario no está facultado para dirigir órdenes conminatorias a las Instituciones comunitarias (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión, 15/85, Rec. p. 1005, apartado 18, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1995, France-aviation/Comisión, T-346/94, Rec. p. II-2841, apartado 42).

Costas

62 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas, en lo fundamental, las pretensiones formuladas por la Comisión y al haberlo solicitado la demandante, procede condenar en costas a la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión de 29 de mayo de 1996 por la que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos que obran en poder de la Comisión.**

2) **Declarar la inadmisibilidad del recurso, en la medida en que tiene por objeto que se dicten órdenes conminatorias dirigidas a la Comisión.**

3) **Condenar en costas a la Comisión.**

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de febrero de 1998.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

B. Vesderdorf