SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 16 de octubre de 2003 *

En el asunto T-47/01,

Co-Frutta Soc. coop. rl, con domicilio social en Padua (Italia), representada por la Sra. W. Viscardini, el Sr. M. Paolin y la Sra. S. Donà, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P. Stancanelli, P. Aalto y U. Wölker, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión contenida en los escritos de 31 de julio de 2000 de la Dirección General «Agricultura» y del Secretario General de la Comisión de 5 de diciembre de 2000, por la que se denegó parcialmente a la demandante el acceso a los documentos solicitados por ésta en el marco del régimen de importación de plátanos,

* Lengua de procedimiento: italiano.

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

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y la Sra. P. Lindh y el Sr. J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de marzo de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

Normativa comunitaria en materia de acceso a los documentos

1 A raíz de la Declaración nº 17 relativa al derecho de acceso a la información, anexa al Acta Final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, 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 1993, 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.

2 En lo que le concierne, la Comisión adoptó 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), que aplica el Código de conducta.

3 Bajo la rúbrica «Principio general», el Código de conducta establece:

«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 dispone, bajo la rúbrica «Tramitación de las solicitudes iniciales», párrafo tercero (en lo sucesivo, «regla del autor»):

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

5 En la rúbrica del Código de conducta titulada «Régimen de excepciones» se enumeran, en los términos siguientes, las circunstancias que una institución puede invocar para justificar la denegación de una solicitud de acceso a documentos:

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

[...]

— la protección del secreto en materia comercial e industrial,

[...]

— 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.

[...]»

6 Por lo que respecta a la tramitación de las solicitudes de acceso del público a los documentos de la Comisión, el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/90 dispone:

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

7 El Código de conducta prevé, además, que, «de presentarse dicha solicitud confirmativa y en caso de que la Institución de que se trate decidiera denegar la entrega del documento, la decisión deberá producirse en el mes siguiente a la presentación de la solicitud confirmativa y comunicarse al solicitante por escrito y sin demora; la decisión deberá motivarse debidamente e indicar las posibles vías de recurso, a saber, el recurso judicial y la querella ante el Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en los artículos 173 y 138 E [actualmente artículos 230 CE y 195 CE], respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

8 El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, reconoció expresamente el derecho de acceso del público a los documentos en el artículo 255 CE. Con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) nº 1049/2001, 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), aplicable a partir del 3 de diciembre de 2001.

El régimen de la organización común de mercados en el sector del plátano

9 El Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano (DO L 47, p. 1), estableció, en su título IV relativo al régimen de intercambios con países terceros, un sistema común de importaciones procedentes de países terceros que, a partir del 1 de julio de 1993, sustituyó a los diferentes sistemas nacionales hasta entonces existentes.

10 En el marco de dicho sistema, tal como lo desarrolla el Reglamento (CEE) nº 1442/93 de la Comisión, de 10 de junio de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de importación de plátanos en la Comunidad (DO L 142, p. 6) y, a partir del 1 de enero de 1999, el Reglamento (CE) nº 2362/98 de la Comisión, de 28 de octubre de 1998, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 404/93 en lo relativo al régimen de importación de plátanos en la Comunidad (DO L 293, p. 32), las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a comunicar cada año a la Comisión las listas de los operadores registrados ante ellas con datos relativos a las cantidades comercializadas por cada uno de ellos durante un período de referencia, al volumen de las solicitudes formuladas por los operadores en el año en curso y a las cantidades efectivamente comercializadas con la indicación del número de los certificados utilizados (véanse, en particular, el artículo 4 del Reglamento nº 1442/93 y los artículos 6 y 28 del Reglamento nº 2362/98), así como determinados datos estadísticos y económicos trimestrales relativos a los certificados de importación (véanse, en particular, el artículo 21 del Reglamento nº 1442/93 y el artículo 27 del Reglamento nº 2362/98).

11 La transmisión de estas listas permite a la Comisión verificar los datos de que disponen las autoridades competentes nacionales y, en caso necesario, comunicar las listas a los demás Estados miembros a fin de que se puedan detectar o impedir declaraciones abusivas de los operadores. Sobre la base de los datos comunicados, la Comisión fija, si procede, un coeficiente único de corrección o adaptación que los Estados miembros han de aplicar a las cantidades de referencia de los

operadores (véanse el artículo 4 del Reglamento nº 1442/93 y los artículos 6 y 28 del Reglamento nº 2362/98).

Hechos que originaron el litigio

12 La demandante es una sociedad cooperativa italiana de comerciantes dedicados a la maduración de plátanos que opera en este sector desde hace unos veinte años y que importa plátanos de la denominada zona del dólar. Aduce que, a través de la prensa italiana, tuvo conocimiento de una importación fraudulenta de plátanos en la Comunidad entre marzo de 1998 y junio de 2000, con un derecho reducido, sobre la base de certificados de importación falsos.

13 La demandante se considera afectada por dichas importaciones debido a las graves distorsiones de precios provocadas por la comercialización en la Comunidad de cantidades adicionales, que hicieron que se excediera el contingente arancelario, y estima que el perjuicio sería aún mayor si se demostrara que las importaciones se efectuaron no con certificados falsos, sino con certificados expedidos válidamente sobre la base de cantidades de referencia falsas o erróneas.

14 Con objeto de proteger sus intereses, la demandante solicitó, mediante escrito de 27 de junio de 2000 dirigido a la Dirección General (DG) «Agricultura» de la Comisión y sobre la base de las disposiciones del Código de conducta, acceder a los siguientes documentos:

1) La lista de los operadores tradicionales que indicase la cantidad de plátanos importada por cada uno de ellos y la respectiva cantidad de referencia provisional, así como los números de los certificados utilizados y de los correspondientes extractos de los certificados utilizados.

2) Las listas correspondientes a 1998 y 1999 de todos los operadores registrados en la Comunidad que indicase los certificados de importación solicitados por cada uno de ellos y las cantidades efectivamente importadas.

3) Los datos relativos a los años 1998 y 1999 y, si estuvieran disponibles, los del primer trimestre del año 2000 en curso, de las cantidades de plátanos procedentes de Ecuador cuya importación se solicitó, en contraposición con las cantidades efectivamente comercializadas en la Comunidad.

15 Mediante escrito de 31 de julio de 2000 (en lo sucesivo, «escrito de la DG "Agricultura"»), el Director General adjunto de la DG «Agricultura» comunicó a la demandante los datos relativos al punto 3 de la solicitud. En cambio, denegó el acceso a los documentos mencionados en los puntos 1 y 2 de la solicitud, aduciendo «la protección del secreto en materia comercial e industrial, así como la protección de la confidencialidad solicitada por la persona física o jurídica o prevista por la legislación del Estado miembro que proporcionó la información». Asimismo, se remitió al régimen de excepciones previsto por el Código de conducta, al artículo 287 CE y al artículo 20 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos [81] y [82] del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22).

16 Mediante escrito de 1 de septiembre de 2000 y con arreglo a las disposiciones del Código de conducta, la demandante presentó una solicitud confirmativa ante el Secretario General de la Comisión con objeto de que se revisara esta decisión.

17 Mediante escrito de 5 de diciembre de 2000, recibido por la demandante el 21 de diciembre de 2000, el Secretario General comunicó a la demandante que era

imposible transmitirle los documentos solicitados, en virtud de la regla del autor prevista en el Código de conducta (en lo sucesivo, «escrito del Secretario General»). El escrito del Secretario General es del siguiente tenor:

«[...]

Tras haber examinado su solicitud, lamento comunicarle que es imposible transmitirle estos documentos, en virtud de la regla del autor prevista en el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos adoptado el 8 de febrero de 1994 mediante la Decisión de la Comisión [94/90/CECA, CE, Euratom] que 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".

Estimar su solicitud supondría darle acceso a datos individuales relativos a los operadores, recogidos y procesados por los Estados miembros. Estos datos, que contienen información relativa a las cantidades de referencia de las empresas, a las solicitudes de certificados y a las cantidades efectivamente importadas por cada una de ellas, se han transmitido a la Comisión para garantizar una aplicación correcta de los regímenes aplicables a la importación y, sobre todo, para descubrir o prevenir irregularidades, en particular, declaraciones fraudulentas de los operadores, tal como prevén las disposiciones del artículo 4, apartado 5, del [Reglamento nº 1442/93] y del artículo 6, apartado 2, del [Reglamento nº 2362/98].

Por lo tanto, le sugiero que se dirija directamente a las autoridades competentes de los Estados miembros para obtener una copia de los documentos que desea obtener.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de marzo de 2001, la demandante interpuso el presente recurso.

19 Mediante escrito separado, presentado el mismo día en la Secretaría, la demandante solicitó la sustanciación del asunto en un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Mediante decisión de 5 de abril de 2001, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) desestimó esta solicitud de procedimiento acelerado.

20 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral. En la vista de 20 de marzo de 2003 se oyeron los informes orales de las partes, y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

21 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión de la Comisión contenida en los escritos de la DG «Agricultura» de 31 de julio de 2000 y del Secretario General de la Comisión de 5 de diciembre de 2000.

— Condene en costas a la Comisión.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la decisión contenida en el escrito de la DG «Agricultura» de 31 de julio de 2000.

— Desestime en su totalidad la pretensión de anulación de la decisión contenida en el escrito de 5 de diciembre del Secretario General de la Comisión.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

23 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad, la Comisión sostiene que no cabe admitir el recurso dirigido contra la decisión contenida en el escrito de la DG «Agricultura» puesto que no constituye un acto impugnable en el sentido del artículo 230 CE.

24 La demandante alega que su recurso no tiene por objeto solicitar específicamente la anulación del escrito de la DG «Agricultura» y del escrito del Secretario

General de la Comisión y admite que, teniendo en cuenta que el procedimiento concluyó con el escrito de este último, sólo se solicita la anulación de la decisión del Secretario General.

25 Sin embargo, según la demandante, dado que las fases del procedimiento pusieron de manifiesto una primera decisión basada en una motivación diferente y contradictoria respecto a la adoptada por el Secretario General, no era posible impugnar únicamente la decisión del Secretario General sin tomar en consideración la de la DG «Agricultura», pues este aspecto revela una desviación de poder.

26 Además, la demandante aduce su interés en solicitar la anulación de la decisión de la Comisión tal como resulta del conjunto de las respuestas recibidas, para evitar el riesgo de que, en caso de que el Tribunal de Primera Instancia anule la decisión resultante del escrito del Secretario General, la Comisión vuelva a dar una respuesta negativa basada en la motivación adoptada por la DG «Agricultura», que el juez comunitario no habría censurado (véanse, por ejemplo, los hechos de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de diciembre de 1999, Interporc/Comisión, T-92/98, Rec. p. II-3521, apartado 54).

27 En la vista la demandante solicitó que, aun en el caso de que se declare la inadmisibilidad del recurso contra el escrito de la DG «Agricultura», el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie sobre los motivos de denegación invocados en este escrito, por razones de economía y eficacia procedimentales.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

28 Es jurisprudencia reiterada que sólo aquellas medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que afecten a los intereses del demandante, modificando de

forma caracterizada su situación jurídica, constituyen actos susceptibles de recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE. Cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de una institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objetivo es preparar la decisión final (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 10, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de mayo de 1996, AITEC/Comisión, T-277/94, Rec. p. II-351, apartado 51).

29 En el presente contexto, procede subrayar que, en el marco del procedimiento establecido por la Decisión 94/90, la decisión del Secretario General de la Comisión constituye la postura definitiva de la institución sobre la solicitud de acceso a los documentos formulada por la demandante.

30 En el presente caso, de la aplicación del artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/90, en relación con las disposiciones del Código de conducta relativas a la tramitación de las solicitudes confirmativas, se desprende que la respuesta contenida en el escrito de la DG «Agricultura» sólo constituyó una primera postura, que concedía a la demandante la posibilidad de solicitar al Secretario General de la Comisión que revisara tal posición. En efecto, en virtud del artículo 2, apartado 2, de la Decisión 94/90, en caso de denegación, la respuesta del Director General constituye una posición inicial que manifiesta la «intención» de dar una respuesta negativa, que puede ser objeto de una solicitud confirmativa dirigida a obtener «la revisión de la decisión».

31 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 de la demandante y, por tanto, ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE.

32 Por otra parte, la demandante reconoció, en sus escritos y en la vista, que sólo cabe solicitar la anulación de la decisión del Secretario General, dado que el procedimiento concluyó mediante esta toma de postura.

33 De ello se deduce que no cabe admitir el recurso por lo que respecta a la pretensión de anulación del escrito de la DG «Agricultura» de 31 de julio de 2000 y, por tanto, que el Tribunal de Primera Instancia no ha de pronunciarse en cuanto a la motivación sobre la que la DG «Agricultura» se basó en la posición inicial y que no fue invocada por el Secretario General.

Sobre el fondo

34 Las alegaciones formuladas por la demandante pueden agruparse en dos motivos basados, por un lado, en la vulneración del Código de conducta adoptado por la Comisión mediante la Decisión 94/90 y, por otro lado, en una desviación de poder.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del Código de conducta adoptado mediante la Decisión 94/90

35 La demandante afirma con carácter principal que la regla del autor no es aplicable al presente caso, porque los documentos solicitados no fueron elaborados por las autoridades nacionales, sino por la Comisión. Con carácter subsidiario, la demandante sostiene que, aun suponiendo que los documentos solicitados hubieran sido efectivamente elaborados por las autoridades nacionales, la regla del autor no es aplicable ya que ha de interpretarse de manera restrictiva, conforme al principio general de acceso a los documentos previsto por el Código de conducta.

a) Sobre la cuestión de la determinación del autor de los documentos de que se trata

— Alegaciones de las partes

36 La demandante afirma que la tesis del Secretario General, según la cual la solicitud se refiere a documentos cuya autoría no corresponde a la Comisión sino a los Estados miembros, es errónea en la medida en que la solicitud tiene por objeto obtener las listas de los operadores tradicionales de la Comunidad en su conjunto, y no las listas de cada Estado miembro.

37 En primer lugar, la demandante sostiene que, habida cuenta de las funciones esenciales que se confieren a la Comisión en el marco del régimen de importación en el sector del plátano, resulta evidente que los Estados miembros no desempeñan un papel autónomo en el establecimiento de las listas de los operadores y de sus cantidades de referencia, sino que tienen una función de auxiliares de la Comisión, a la cual corresponde la gestión y el control del régimen.

38 En segundo lugar, la demandante afirma que, para ejercer sus facultades de gestión y de control, la Comisión debe necesariamente disponer de una lista autónoma elaborada por ella misma que reúna, a nivel comunitario, todos los datos de los operadores tradicionales de la Comunidad facilitados por los Estados miembros. En su opinión, la elaboración de esta reunión de datos constituye una actividad propia de la Comisión y no de los Estados miembros.

39 La demandante sostiene que si la Comisión se limitara a recibir los datos elaborados por los Estados miembros y a codificarlos sin efectuar ninguna modificación o corrección de errores, faltaría a su deber de intervención y de

control de oficio de las cifras transmitidas por los Estados miembros y tomaría la decisión de fijar el coeficiente de adaptación confiando únicamente en la diligencia de las autoridades nacionales. A su juicio, por consiguiente, dado que la Comisión no se limita a indicar los errores sino que también interviene de oficio, aun cuando no existiera propiamente una lista de origen comunitario sería legítimo considerar que la Comisión es la autora de los documentos de que se trata.

40 La Comisión afirma que la regla del autor fue invocada correctamente y es plenamente aplicable puesto que los datos solicitados por la demandante en el punto 1 de su solicitud de 27 de junio de 2000 son formalmente documentos elaborados por los Estados miembros. Además, por lo que respecta a los documentos mencionados en el punto 2 de la solicitud de acceso, la demandada subraya que no existe ningún documento que provea los datos solicitados con el grado de precisión requerido por la demandante y que, en cualquier caso, de existir, la regla del autor se aplicaría también debido a que tendría la forma de un documento elaborado por los Estados miembros.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

41 La demandante impugna la aplicación al presente caso de la regla del autor, aduciendo que las listas a las que se solicita tener acceso no fueron elaboradas por los Estados miembros, sino por la Comisión.

42 Por tanto, se plantea la cuestión de si los documentos solicitados por la demandante constituyen documentos elaborados por la Comisión o por los Estados miembros. A este respecto, debe distinguirse entre los documentos mencionados en los puntos 1 y 2, respectivamente, de la solicitud de la demandante en su escrito de 27 de junio de 2000.

43 En primer lugar, por lo que respecta a la primera serie de documentos a los que se solicita acceder, es decir, «la lista de los operadores tradicionales que indique la cantidad de plátanos importada durante el período 1994-1996 y la respectiva cantidad de referencia provisional, así como los números de los certificados utilizados y de los correspondientes extractos de los certificados utilizados», es preciso señalar que los documentos solicitados corresponden a los que, según los artículos 6, apartado 2, y 28, apartado 2, del Reglamento nº 2362/98, los Estados miembros deben elaborar y comunicar a la Comisión. Se trata, por tanto, de documentos cuyos autores son los Estados miembros.

44 En segundo lugar, en lo que atañe a la segunda serie de documentos solicitados, a saber, «las listas correspondientes a los años 1998 y 1999 de todos los operadores registrados en la Comunidad que indique los certificados de importación solicitados por cada uno de ellos y las cantidades efectivamente importadas», la Comisión ha sostenido, durante el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, que no disponía de tales documentos, ya que ningún documento de los Estados miembros ofrece los datos en cuestión con el grado de precisión requerido por la demandante, es decir, refiriéndose a cada operador individualmente, y, en cualquier caso, se trataría de documentos elaborados por los Estados miembros.

45 Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia observa que el escrito del Secretario General expone, en su párrafo segundo, que «estos datos, que contienen información relativa a las cantidades de referencia de las empresas, a las solicitudes de certificados y a las cantidades efectivamente importadas por cada una de ellas, se han transmitido a la Comisión para garantizar una aplicación correcta de los regímenes aplicables a la importación y, sobre todo, para descubrir o prevenir irregularidades». Por tanto, dado que la Comisión no negó en la decisión controvertida la existencia de los documentos solicitados en el punto 2 de la solicitud de la demandante, no puede, en esta fase del procedimiento, invocar la inexistencia de tales documentos.

46 Es preciso señalar que del artículo 28, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 2362/98 se desprende que, por lo que respecta al año 1999, los Estados

miembros han de comunicar a la Comisión las listas de todos los operadores registrados, con indicación de las cantidades provisionales individualmente solicitadas, así como, con arreglo al artículo 27, letra c), de dicho Reglamento, datos trimestrales de las cantidades totales de plátanos importadas por todos los operadores. Por lo que se refiere al año 1998, del artículo 4, apartados 4 y 5, y del artículo 21, del Reglamento nº 1442/93 resulta que los Estados miembros han de comunicar a la Comisión las listas de todos los operadores registrados, así como datos globales respecto a las cantidades relativas a los certificados de importación expedidos y a las relativas a los certificados utilizados, recogidos según un criterio nacional, trimestral y por categorías de operadores. Por tanto, resulta obligado concluir que la segunda serie de documentos solicitados por la demandante se refiere igualmente a documentos elaborados por los Estados miembros.

47 Por lo que respecta a la cuestión de la reunión de estos datos nacionales en una base informática única —cuya existencia ha reconocido la Comisión en lo que atañe a la primera serie de documentos a los que se solicita tener acceso—, es preciso señalar que, tal como se desprende de los artículos 6 y 28 del Reglamento nº 2362/98 y del artículo 4 del Reglamento nº 1442/93, las autoridades nacionales son las únicas responsables para determinar y corregir las cantidades de referencia de cada operador según el coeficiente de adaptación fijado globalmente por la Comisión, de modo que la institución no es competente para modificar por sí misma los datos nacionales comunicados (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de enero de 2002, Van Parys y Pacific Fruit Company/Comisión, T-160/98, Rec. p. II-233, apartado 65). La Comisión se limita a reunir los datos, simplemente a efectos de facilitar las labores de comparación y verificación de las dobles contabilizaciones de los datos, pero sin poder realizar por sí misma modificaciones, correcciones ni ninguna otra operación, dado que las verificaciones o correcciones oportunas de estos datos deben solicitarse a las autoridades nacionales. Por tanto, la reunión efectuada por la Comisión de los datos comunicados por los Estados miembros en lo que atañe a la primera serie de documentos solicitados —y, suponiendo que exista, por lo que respecta a la segunda serie de documentos solicitados— no es suficiente para privar a los Estados miembros de su condición de autores de dichos documentos en el sentido de la Decisión 94/90. Por consiguiente, la Comisión obró correctamente al considerar que los autores de los documentos a los que la demandante solicitó acceder eran exclusivamente las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros.

48 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar la alegación relativa a la autoría de los documentos mencionados en los puntos 1 y 2 de la solicitud de acceso formulada por la demandante.

b) Sobre la cuestión de la interpretación estricta de la regla del autor en el sentido de que no había de aplicarse a los documentos que sirven de base al proceso decisorio comunitario

— Alegaciones de las partes

49 La demandante afirma que, aunque se estimara que los autores de los documentos solicitados son los Estados miembros, la regla del autor no sería aplicable en el presente caso, dado que esta regla ha de interpretarse de manera estricta y no puede invocarse en el caso de las solicitudes de acceso a documentos de terceros utilizados por la Comisión como base del proceso decisorio comunitario.

50 La demandante subraya, en primer lugar, que el principio general del Código de conducta garantiza el acceso a los documentos «que posea» la Comisión y que su negativa a dar acceso a los documentos de terceros que posee no resulta conforme a dicho principio.

51 A continuación, la demandante recuerda que, según jurisprudencia reiterada (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, y de 19 de julio de 1999, Rothmans/Comisión, T-188/97, Rec. p. II-2463), todas las excepciones o limitaciones al derecho de acceso deben interpretarse restrictivamente para garantizar que se respete el principio de transparencia del proceso de decisión. A la luz de esta jurisprudencia, la demandante considera que la Comisión habría debido autorizar el acceso a todos los documentos que obraban en su poder y en los que basó su decisión, especialmente cuando estos documentos son solicitados por operadores

cuyos intereses pueden verse perjudicados por una decisión de la Comisión. A su juicio, tal circunstancia se da en el presente caso, dado que la Comisión fijó el coeficiente de adaptación de las cantidades provisionales establecidas por los Estados miembros sobre la base de los datos facilitados por éstos, lo cual, según la demandante, le afectaba al reducir su cantidad de referencia.

52 Por consiguiente, sostiene que una interpretación extensiva de la regla del autor, que excluye este tipo de documentos del ámbito de aplicación del Código de conducta, es ilegal.

53 Además, la demandante alega que si bien es cierto que el Tribunal de Primera Instancia ha reconocido la legalidad de la regla del autor, ha subrayado que precisamente en el caso de que su aplicación pueda plantear dudas en cuanto al autor del acto debe procederse a una interpretación restrictiva (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 70). En su opinión, este principio es aplicable al presente caso dado que los documentos de que se trata son producto de una cooperación estrecha entre la Comisión y los Estados miembros y resulta imposible determinar su verdadero autor. La demandante recuerda que, en la referida sentencia, el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión de denegar el acceso a los «informes internos» de la Comisión, elaborados sobre la base de datos facilitados por los Estados miembros, en un contexto similar al del sector del plátano.

54 Además, la demandante considera que sería absurdo pensar que podría obtener los datos a los que tiene derecho dirigiéndose a quince administraciones nacionales. A este respecto, en su escrito de réplica, la demandante expone que se ha dirigido a los Estados miembros y que, a día de hoy, prácticamente no ha recibido más que respuestas denegatorias del acceso de diferente naturaleza, en particular basadas en cuestiones formales o en normas nacionales de confidencialidad.

55 Por último, la demandante alega que del nuevo Reglamento nº 1049/2001, adoptado para aplicar el artículo 255 CE, se desprende que la regla del autor no

puede oponerse a una solicitud de documentos que sirven de base al proceso decisorio, aunque procedan de terceros, en la medida en que el artículo 2, apartado 3, prevé el acceso para «todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea». La demandante sostiene que este nuevo régimen, aunque no sea inmediatamente aplicable, puede ser invocado en el caso de autos para dar a la regla del autor una interpretación estricta, en el sentido de que las instituciones deben autorizar el más amplio acceso a los documentos «por ellas elaborados o recibidos» cuando actúen en calidad de legislador en su más amplia acepción.

56 La Comisión responde que interpretó correctamente la regla del autor en la decisión impugnada y que esta regla, así aplicada, es perfectamente legal en el marco del ordenamiento jurídico comunitario vigente.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

57 Según la jurisprudencia, la regla del autor, que establece una limitación al derecho de acceso previsto en la Decisión 94/90, debe interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se limite este derecho de acceso (véanse, en este sentido, la sentencia Rothmans/Comisión, antes citada, apartado 55, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 2001, Petrie y otros/Comisión, T-191/99, Rec. p. II-3677, apartado 66).

58 No obstante, no cabe acoger la tesis de la demandante según la cual la regla del autor, que debe interpretarse restrictivamente, no es aplicable a casos como el presente, en el que los documentos solicitados sirven de base al proceso decisorio seguido por la Comisión.

59 En primer lugar, es preciso subrayar que el Código de conducta, si bien consagra un principio general de acceso a los documentos, ha establecido, mediante la regla del autor, una excepción absoluta por lo que respecta a los documentos cuyo autor es un tercero, sin prever que esta excepción pueda verse atenuada.

60 En segundo lugar, una interpretación como la que propone la demandante llevaría a privar a la regla del autor de toda eficacia, dado que casi todos los documentos de terceros que posee la Comisión sirven de base o están relacionados con los procesos decisorios. Por tanto, en la medida en que el Código de conducta no prevé ninguna limitación a la aplicación de dicha regla, procede interpretarla en el sentido de que es plenamente aplicable a toda clase de documentos de terceros a los cuales se solicita acceder, sin que sea posible establecer distintos niveles de aplicabilidad según que tales documentos puedan afectar a los agentes económicos interesados o según la utilización que de ellos haga la Comisión en su proceso de decisión.

61 En tercer lugar, es preciso aclarar que el criterio jurisprudencial de la interpretación y aplicación restrictivas de la regla del autor invocado por la demandante es pertinente en particular cuando existen dudas sobre el autor del documento solicitado. En efecto, como ha señalado el Tribunal de Primera Instancia, precisamente cuando existen dudas en cuanto al autor del acto debe procederse a una interpretación y una aplicación restrictivas de la regla del autor (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 70, confirmada en casación por la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión, C-41/00 P, Rec. p. I-2125). Ahora bien, como ya se ha indicado, en el caso de autos no existen dudas a este respecto, ya que los Estados miembros son los únicos autores de los documentos de que se trata. Por tanto, en el presente caso, no cabe invocar válidamente esta jurisprudencia.

62 Por otra parte, en lo que atañe a la alegación de la demandante según la cual el Tribunal de Primera Instancia, en la sentencia Interporc/Comisión, antes citada, anuló la decisión de denegar el acceso a los informes internos de la Comisión, en un contexto similar al del sector del plátano, basta recordar que, en aquel asunto, el Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión de la Comisión por la que se denegaba el acceso a los informes internos elaborados por la DG VI sobre la base

de declaraciones de los Estados miembros y de países terceros, debido a que los documentos de que se trataba constituían documentos procedentes exclusivamente de la Comisión y en relación con los cuales ésta había invocado la excepción basada en la protección del interés público. Ahora bien, en el presente caso, los documentos a los que la demandante solicitó acceder no son, como ya se ha indicado, informes internos de análisis de los datos nacionales o listas resultantes de la verificación o de la corrección de dichos datos redactadas por la Comisión, sino meramente la reunión de documentos de base elaborados y transmitidos por los Estados miembros. Por tanto, dado que los dos asuntos no son similares, la demandante no puede invocar la sentencia Interporc/Comisión, antes citada.

63 De lo anterior se desprende que no procede acoger la interpretación restrictiva defendida por la demandante con objeto de que no se aplique la regla del autor a los documentos de terceros que sirven de base al proceso decisorio comunitario.

64 A mayor abundamiento, debe subrayarse que, por lo que respecta a la alegación de la demandante basada en la imposibilidad de acceder a los documentos solicitados dirigiéndose a los Estados miembros, estas dificultades son irrelevantes a efectos de la legalidad de la decisión controvertida, como acertadamente sostiene la Comisión. En efecto, la posición de los Estados miembros respecto a la información solicitada, que incumbe a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos y está sometida a las limitaciones establecidas por las legislaciones nacionales aplicables al efecto, no menoscaba la aplicación correcta que la Comisión hizo de la regla del autor prevista por el legislador comunitario.

65 Por último, el Tribunal de Primera Instancia señala que tampoco cabe aceptar la alegación de la demandante según la cual el Reglamento nº 1049/2001 permite sostener una interpretación estricta de ésta que lleve a su inaplicabilidad al caso de autos. En efecto, puesto que dicho Reglamento entró en vigor el 3 de junio de 2001 y no era aplicable sino a partir del 3 de diciembre de 2001, está claro que la decisión impugnada, adoptada el 5 de diciembre de 2000, debía únicamente ajustarse al régimen previsto por la Decisión 94/90.

66 En estas circunstancias, teniendo en cuenta que el Código de conducta era la única disposición material aplicable al caso de autos en el momento en que la Comisión adoptó la decisión controvertida, procede concluir que no cometió ninguna ilegalidad al interpretar y aplicar la regla del autor de conformidad con la legislación en vigor en el momento de los hechos.

67 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el primer motivo basado en una vulneración del Código de conducta adoptado por la Decisión 94/90.

Sobre el segundo motivo, basado en una desviación de poder

Alegaciones de las partes

68 La demandante sostiene que la denegación del acceso a los documentos obedece a fines distintos a los declarados.

69 En primer lugar, la demandante afirma que las motivaciones contradictorias formuladas por la Comisión en sus escritos constituyen un claro indicio de desviación de poder.

70 En segundo lugar, por lo que respecta a la finalidad real de la denegación, la demandante alega primeramente que la negativa del Secretario General, junto con la sugerencia de dirigirse a cada Estado miembro para obtener la lista de los operadores de la Comunidad, parece dirigida a soslayar la facultad conferida a la Comisión por el Consejo en materia de gestión y control del mercado

comunitario de los plátanos, con objeto de eludir eventuales responsabilidades e imputarlas a otras personas. Asimismo, afirma que, mediante su negativa, la Comisión pretende privar a la demandante de la posibilidad de verificar la atribución y el reparto de los certificados de importación de plátanos, así como su utilización efectiva, y, por ello, de ejercer un control sobre el procedimiento decisorio seguido por la demandada.

71 La Comisión responde que debe desestimarse este motivo por carecer de todo fundamento. A este respecto, la demandada sostiene en particular que el escrito del Secretario General tiene la exclusiva finalidad de responder a la solicitud de revisión presentada por la demandante, sin pretender en modo alguno soslayar las competencias de la Comisión por lo que respecta al régimen de importación de plátanos.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

72 Según reiterada jurisprudencia, un acto sólo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1997, Italia/Comisión, C-285/94, Rec. p. I-3519, apartado 52, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 1995, Ferriere Nord/Comisión, T-143/89, Rec. p. II-917, apartado 68).

73 En el presente caso, por lo que respecta a la alegación de la demandante según la cual la contradicción entre las dos motivaciones formuladas frente a su solicitud constituye un claro indicio de la existencia de una desviación de poder, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, como ya se ha afirmado, el sistema establecido por el Código de conducta y puesto en práctica por la Decisión 94/90 subordina la denegación del acceso a los documentos solicitados a un procedimiento de doble solicitud en el que sólo la decisión confirmatoria del Secretario General constituye la toma de postura definitiva de la institución. Por

tanto, la divergencia en las motivaciones formuladas por la Comisión en el marco de dicho procedimiento no puede considerarse un indicio de desviación de poder, puesto que el procedimiento de revisión que esta disposición establece tiene precisamente por objeto permitir al Secretario General reconsiderar la cuestión, sin verse constreñido por posiciones precedentes adoptadas por los servicios competentes. Pues bien, si el Secretario General no pudiera basar su decisión en motivos diferentes a los expuestos por el servicio responsable, dicho procedimiento carecería de sentido, como sostiene acertadamente la Comisión.

74 Además, procede señalar que la demandante no ha aportado ninguna prueba que demuestre que, como ella sostiene, la denegación de la Comisión perseguía fines distintos a los declarados en la decisión impugnada.

75 Por tanto, resulta obligado estimar que la demandante no ha presentado ningún indicio objetivo, pertinente y concordante que pueda apoyar su afirmación de la existencia de una desviación de poder por parte de la Comisión.

76 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo y, por ello, el recurso en su totalidad.

Costas

77 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haberlo solicitado la Comisión y al haberse desestimado el recurso de la demandante, ésta soportará sus propias costas así como las de la parte demandada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Declarar la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la decisión contenida en el escrito de la DG Agricultura de 31 de julio de 2000.**

2) **Desestimar el recurso por infundado en todo lo demás.**

3) **La demandante soportará sus propias costas, así como las de la Comisión.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de octubre de 2003.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

R. García-Valdecasas