SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)
de 12 de octubre de 2000 *

En el asunto T-123/99,

JT's Corporation Ltd, con domicilio social en Bromley (Reino Unido), representada por el Sr. M. Cornwell-Kelly, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo el del bufete Wilson Associates, 3, boulevard Royal,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. U. Wölker y X. Lewis, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión de 11 de marzo de 1999 por la que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos,

* Lengua de procedimiento: inglés.

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

integrado por la Sra. V. Tiili, Presidenta, los Sres. R.M. Moura Ramos y P. Mengozzi, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de marzo de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 En el Acta final del Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros incluyeron una Declaración (nº 17) relativa al derecho de acceso a la información (en lo sucesivo, «Declaración nº 17»), del siguiente tenor literal:

«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 El Consejo y la Comisión 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 el fin de establecer los principios que regulan el acceso a los documentos que obren en su poder.

3 Por lo que a la Comisión se refiere, esta Institución adoptó dicho 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).

4 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.»

5 Dicho Código 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.»

6 En la rúbrica del Código de conducta titulada «Régimen de excepciones», se enumeran 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),

[...]

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.»

7 El 4 de marzo de 1994, la Comisión publicó la Comunicación 94/C 67/03 sobre mejora del acceso a los documentos, en la que se especifican los requisitos de aplicación de la Decisión 94/90 (DO C 67, p. 5). En ella se indica que «toda persona [...] puede [...] solicitar el acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, incluidos los documentos de trabajo y otro material explicativo». En cuanto a las excepciones previstas en el Código de conducta, la Comunicación señala que «la Comisión puede considerar la negativa del acceso a un documento si su divulgación pudiese atentar contra intereses públicos y privados y contra el buen funcionamiento de la Institución [...]». A este respecto, añade que «las [excepciones] no estarán sujetas a ninguna norma automática y se estudiará cada solicitud de acceso a un documento de forma separada».

8 El Reglamento (CEE) nº 1468/81 del Consejo, de 19 de mayo de 1981, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las regulaciones aduanera o agrícola (DO L 144, p. 1; EE 02/08, p. 250), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 945/87 del Consejo, de 30 de marzo de 1987 (DO L 90, p. 3), dispone en su artículo 15 *ter:*

«Con el objeto de alcanzar los objetivos del presente Reglamento, la Comisión podrá proceder, en las condiciones previstas en el artículo 15 *bis,* a misiones comunitarias de cooperación administrativa y de investigación en países terceros en coordinación y en estrecha cooperación con las autoridades competentes de los Estado miembros.

[...]»

9 El artículo 15 *quater* del citado Reglamento dispone:

«Las comprobaciones realizadas y las informaciones obtenidas en el marco de las misiones comunitarias contempladas en el artículo 15 *ter,* especialmente las recibidas en forma de documentos transmitidos por las autoridades competentes de los países terceros de que se trate, serán tratadas de conformidad con el artículo 19.

Para su utilización en el marco de acciones o diligencias judiciales emprendidas como consecuencia del incumplimiento de las regulaciones aduanera o agrícola, la Comisión expedirá los documentos originales obtenidos o copias legalizadas de los mismos a las autoridades competentes de los Estados miembros, a instancia de éstas.»

10 El artículo 19 del Reglamento nº 1468/81 tiene el siguiente tenor literal:

«1. Los datos que en aplicación del presente Reglamento se transmitan bajo cualquier forma, tendrán carácter confidencial. Estarán sujetos al secreto profesional y se beneficiarán de la protección que la ley nacional del Estado miembro que los haya recibido otorgue a los informes de la misma naturaleza, así como de la de las disposiciones correspondientes que se apliquen en las instancias comunitarias.

Los datos contemplados en el primer párrafo sólo podrán ser transmitidos a aquellas personas que, en los Estados miembros o en el seno de las Instituciones comunitarias, por sus funciones estén facultados para conocerlos. No podrán tampoco ser utilizados con fines diferentes a los previstos por el presente Reglamento, a menos que la autoridad que los haya suministrado lo haya expresamente consentido y siempre que las disposiciones vigentes en el Estado miembro en que la autoridad que los haya recibido tenga su sede no se opongan a tal transmisión o utilización.

2. El apartado 1 no será obstáculo a la utilización, en el marco de acciones judiciales o diligencias emprendidas como consecuencia del incumplimiento de las regulaciones aduanera o agrícola, de los datos obtenidos en aplicación del presente Reglamento.

La autoridad competente del Estado miembro que haya suministrado estos datos será informada sin demora de dicha utilización.»

11 El Reglamento nº 1468/81 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración

entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82, p. 1), en vigor desde el 13 de marzo de 1998.

Hechos que originaron el litigio

12 La demandante es una empresa importadora de productos textiles procedentes principalmente de Bangladesh. En 1997 y 1998, recibió varios requerimientos de pago *a posteriori* de derechos de aduana por un importe total de 661.133,89 libras esterlinas (GBP). Dichos requerimientos se referían a determinadas importaciones de bienes correspondientes al capítulo 61 del Arancel Aduanero Común, efectuadas durante los años 1994, 1995 y 1996.

13 Tales importaciones quedaron inicialmente exentas del pago de derechos de aduana sobre la base de los correspondientes certificados de origen presentados en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas (en lo sucesivo, «formularios A SPG»), que acreditaban que los bienes procedían de Bangladesh. Con posterioridad, el Gobierno de Bangladesh declaró nulos dichos formularios A SPG.

14 La demandante impugnó los requerimientos de pago *a posteriori* de derechos de aduana ante un órgano jurisdiccional del Reino Unido. Al considerar que la Comisión poseía determinados documentos que explicaban las razones de la anulación de los formularios A SPG, la demandante solicitó a dicha Institución, mediante escrito de 20 de noviembre de 1998, que le diera acceso a tales documentos, a saber:

— los informes de misión de la Unión Europea de 1993 a 1996 relativos a Bangladesh, incluidos los anexos (categoría 1);

— las respuestas del Gobierno de Bangladesh (categoría 2);

— las decisiones de la Comisión relativas a los informes de misión (categoría 3);

— la correspondencia intercambiada entre la Comisión y el Gobierno de Bangladesh en relación con la anulación de los formularios A SPG (categoría 4);

— los informes o resúmenes elaborados o recibidos por la Comisión sobre el funcionamiento del Sistema de Preferencias Generalizadas en relación con los productos textiles importados de Bangladesh de 1991 a 1996 (categoría 5).

15 Mediante escrito de 15 de diciembre de 1998, la Comisión denegó el acceso a los documentos citados. La demandante confirmó posteriormente su solicitud mediante escrito de 7 de enero de 1999. Mediante escrito de 18 de febrero de 1999, la Comisión hizo saber a la demandante que tramitaría su solicitud a la mayor brevedad posible, tras lo cual adoptaría una decisión al respecto. Finalmente, mediante escrito de 11 de marzo de 1999, la Comisión denegó la solicitud (en lo sucesivo, «decisión» o «decisión impugnada») en los siguientes términos:

«[...] En lo que respecta a la primera categoría y a una parte de la cuarta categoría de documentos (los informes de misión y sus anexos y la correspondencia de la Comisión con el Gobierno de Bangladesh relativa a la anulación de los formularios A SPG), tales informes están amparados por la excepción relativa a la protección del interés público, ya que son consecuencia de las actividades de inspección e investigación de la Comisión. Esta excepción a la norma del acceso se contempla expresamente en el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos de la Comisión y del Consejo, adoptado por la Comisión el 8 de febrero de 1994. En efecto, es esencial que la Comisión pueda

desarrollar tales investigaciones, cuyo objeto es comprobar la autenticidad y la regularidad de los certificados, respetando el carácter confidencial de dichos procedimientos. Asimismo, es necesario que exista una cooperación leal y un clima de confianza mutua entre la Comisión, los Estados miembros afectados —que hayan participado en la misión— y el Gobierno de Bangladesh con objeto de garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera.

Además, la Comisión llevó a cabo la investigación en Bangladesh con total sometimiento al Reglamento nº 1468/81 [...] En efecto, el artículo 15 *ter* de la versión modificada de dicho Reglamento permite a la Comisión proceder a misiones comunitarias de cooperación administrativa y de investigación en países terceros en coordinación y en estrecha cooperación con las autoridades competentes de los Estados miembros. Las comprobaciones realizadas y la información obtenida en el marco de estas misiones comunitarias deben tratarse de conformidad con el artículo 19 del Reglamento, que establece normas estrictas de confidencialidad que regulan la utilización e intercambio de información en el marco de las disposiciones sobre asistencia mutua. Con arreglo a este artículo, se prohíbe a la Comisión y a las autoridades de los Estados miembros transmitir los datos obtenidos en el marco de investigaciones a personas distintas de las que, en los Estados miembros o en el seno de las Instituciones comunitarias, estén facultadas por sus funciones para conocerlos o utilizarlos.

En lo que atañe a la segunda categoría y a una parte de la cuarta categoría de documentos (las respuestas del Gobierno de Bangladesh al informe sobre sus órganos y los escritos de dicho Gobierno a la Comisión relativos a la anulación de los formularios A SPG), el Código de conducta antes citado prevé 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 consiguiente, dado que tales escritos no son documentos de la Comisión, le recomiendo que se ponga en contacto directamente con las autoridades de las que proceden.

En lo que se refiere a la tercera categoría de documentos (decisiones de la Comisión relativas a los informes de misión), me permito comunicarle que,

puesto que no se ha adoptado ninguna "decisión de la Comisión" en relación con los informes de misión a que usted se refiere, tales documentos no existen.

En cuanto a la quinta categoría de documentos (informes o resúmenes recabados o recibidos por la Comisión en relación con la aplicación y la gestión del Sistema de Preferencias Generalizadas para los productos textiles importados de Bangladesh entre 1991 y 1996), su solicitud afecta a multitud de documentos y exige la consulta de numerosos archivos de otras Direcciones Generales y de la UCLAF relativos a ese período, lo que hace que esta labor sea imposible de realizar (el volumen de correspondencia sobre esta cuestión, junto con los informes y los anexos, se eleva a miles de documentos). Le sugiero, por tanto, que precise este extremo de su solicitud [...]»

Procedimiento y alegaciones de las partes

16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de mayo de 1999, la demandante interpuso el presente recurso.

17 La fase escrita se dio por concluida el 15 de octubre de 1999.

18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) decidió iniciar la fase oral y, en concepto de medidas de ordenación del procedimiento, instó a las partes a que respondieran a varias cuestiones escritas y a que aportaran determinados documentos, lo cual fue cumplimentado por las partes.

19 Los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal de Primera Instancia fueron oídos en la vista celebrada el 29 de marzo de 2000.

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

— Anule la decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

21 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado, en lo que respecta a la supuesta denegación del acceso a los documentos de la categoría 5.

— Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado, por falta de legitimación en lo que se refiere a la denegación del acceso al informe de misión de noviembre-diciembre de 1996.

— Desestime el recurso por infundado en todo lo demás.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Sobre la admisibilidad del recurso en lo que se refiere a los informes o resúmenes elaborados o recibidos por la Comisión sobre el funcionamiento del Sistema de Preferencias Generalizadas para los productos textiles importados de Bangladesh de 1991 a 1996

22 La demandada expone que no denegó el acceso a los documentos de la categoría 5, sino que se limitó a instar a la demandante a que precisara su solicitud, de lo que ésta hizo caso omiso.

23 La demandada estima que no adoptó decisión alguna en lo que respecta a esta categoría de documentos. Por consiguiente, procede, a su juicio, declarar la inadmisibilidad parcial del presente recurso de anulación.

24 El Tribunal de Primera Instancia observa que la solicitud de acceso de la demandante, en especial, a los documentos de la categoría 5, inicialmente fue objeto de una decisión denegatoria de la Comisión. A este respecto, es preciso recordar que el artículo 2, apartado 4, de la Decisión 94/90 dispone que «la falta de respuesta en el mes siguiente a la presentación de una petición de revisión constituirá una negativa a la misma». En el presente procedimiento, la Comisión no respondió a la solicitud en el plazo de un mes a partir de su recepción. En efecto, de los autos se deduce que la Comisión, que recibió la confirmación de la solicitud de la demandante el 18 de enero de 1999, se limitó a comunicar a ésta, mediante escrito de 18 de febrero de 1999, que tramitaría la solicitud tan pronto como le fuera posible y que le daría a conocer su respuesta posteriormente. Por lo tanto, una vez expirado el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud

por la Comisión, existía ya una decisión por la que se denegaba dicha solicitud. No obstante, debe entenderse que el escrito de 11 de marzo de 1999 sustituyó a esta decisión denegatoria implícita y constituye, en relación con ella, una decisión que incorpora un elemento nuevo, a saber, la sustitución de la anterior negativa de acceso a los documentos de la categoría 5 por una invitación a la demandante a que precise la solicitud de acceso a tales documentos.

25 A continuación, es preciso observar que al instar a la demandante a que precisara su solicitud, debido al gran número de documentos afectados, la Comisión dejó abierto explícitamente el examen de esta parte de la solicitud de acceso y no excluyó, de forma manifiesta, la posibilidad de permitir el acceso a algunos de esos documentos (véase, por analogía, el auto del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 1993, Donatab y otros/Comisión, C-64/93, Rec. p. I-3595, apartados 13 y 14, y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 1999, UPS Europe/Comisión, T-182/98, Rec. p. II-2857, apartados 39 a 45). Así pues, la posición de la Comisión respecto al acceso a esta categoría de documentos no es definitiva.

26 De lo anterior se deduce que procede declarar la inadmisibilidad del recurso en lo que se refiere a los documentos de la categoría 5.

Sobre la admisibilidad del recurso en lo que respecta al informe de misión de noviembre-diciembre de 1996

Alegaciones de las partes

27 La demandada observa que la demandante ya dispone de este documento de la «categoría 1», cuya copia figura, por lo demás, en el anexo 5 del escrito de interposición de la demanda. Este documento fue comunicado a la demandante por las autoridades aduaneras británicas el 22 de julio de 1998, previa supresión

de determinados datos. A este respecto, la Comisión subraya que la demandante no especificó en ninguno de sus escritos que deseaba tener acceso a los datos suprimidos por las autoridades británicas.

28 La demandada llega a la conclusión de que la demandante carece de legitimación para solicitar el acceso a este documento.

29 La demandante explica que recibió un extracto del informe de misión de que se trata y copias de la correspondencia relativa a las negociaciones entre la Comisión y el Gobierno de Bangladesh, pero que se suprimieron determinados datos, como las «declaraciones de sociedades bengalíes», incluidos en el anexo 1 del informe. Asimismo, los informes, notas, declaraciones, facturas y la correspondencia recabados por la misión y que figuran como anexo al informe tampoco le fueron comunicados. La demandante destaca igualmente que recibió el extracto del citado informe de misión el 11 de mayo de 1999, esto es, después de la adopción de la decisión impugnada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

30 Es preciso señalar que la demandante no tuvo acceso al informe de misión de noviembre-diciembre de 1996 en su integridad. Pues bien, el hecho de que la demandante accediera a una parte de uno de los documentos a que se refiere su solicitud, no puede privarla del derecho a solicitar la divulgación de las demás partes de dicho documento y de los demás documentos a los que todavía no ha tenido acceso (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de diciembre de 1999, Interporc/Comisión, T-92/98, Rec. p. II-3521, apartado 46). Por consiguiente, a diferencia de lo que sostiene la demandada, la demandante está legitimada para obtener la anulación de la denegación del acceso al informe de misión de noviembre-diciembre de 1996.

Sobre el fondo

31 La demandante invoca, en esencia, dos motivos en apoyo de su recurso, basados en la infracción, en primer lugar, de la Decisión 94/90 y del Reglamento nº 1468/81 y, en segundo lugar, del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE).

Sobre el primer motivo, basado en la infracción de la Decisión 94/90 y del Reglamento nº 1468/81

32 Este motivo debe examinarse analizando separadamente los distintos documentos a los que se ha solicitado acceder.

Informes de misión y correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh

— Alegaciones de las partes

33 La demandante observa que las excepciones previstas en materia de acceso a los documentos deben interpretarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en dar al público el mayor acceso posible a los documentos que posea la Comisión. Asimismo, la demandante recuerda que la Comisión debe examinar para cada documento solicitado si su divulgación puede suponer un perjuicio para alguno de los intereses protegidos.

34 Pues bien, la demandante considera que, en el presente asunto, no hay ningún dato que permita afirmar que la divulgación de la información solicitada pueda obstaculizar el trabajo de inspección e investigación, puesto que el citado trabajo ya ha concluido. Asimismo, el hecho de que los documentos controvertidos sean fruto de la cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y el Gobierno de un país tercero no altera en modo alguno la naturaleza de la información que contienen. Según la demandante, esta información se refiere a simples cuestiones de hecho que inciden sobre el derecho o la falta de derecho a beneficiarse de una reducción arancelaria en relación con determinadas exportaciones de bienes, que, en un principio, podían acogerse, y así se acreditó, a tal reducción. La demandante estima que la información de que se trata no es confidencial o sensible por su propia naturaleza. No se refiere, por ejemplo, a cuestiones diplomáticas o de política general o comercial.

35 Por lo demás, la demandante recuerda que, según el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 1468/81, no cabe impedir la utilización, en el marco de acciones judiciales o diligencias emprendidas como consecuencia del incumplimiento de la normativa aduanera, de los datos obtenidos en aplicación del citado Reglamento. La demandante destaca que la información solicitada a la Comisión está precisamente destinada a utilizarse en el marco de un procedimiento judicial. Por consiguiente, invocar la confidencialidad de tal información, como hace la Comisión, sería contrario al artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 1468/81.

36 La demandante añade que la denegación de acceso en el presente procedimiento conculca asimismo el principio del respeto de los derechos de defensa. En efecto, la información a la que se solicita acceder se ha utilizado para justificar el requerimiento de pago *a posteriori* de derechos de aduana, de modo que la denegación del acceso a la misma por parte de la Comisión impide a la demandante defenderse de manera eficaz. Sobre este extremo, la demandante añade que en el Reino Unido es la persona que cuestiona un requerimiento de pago *a posteriori* de derechos de aduana quien debe demostrar que tales derechos no se adeudan. La demandante señala, por lo demás, que el órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio relativo a la exigibilidad de los derechos de aduana carece de competencia para obligar a la Comisión a que entregue los citados documentos.

37 La demandada observa, con carácter preliminar, que un Juez nacional puede ordenar a la Comisión que le comunique documentos específicos, salvo cuando dicha comunicación pueda impedir el funcionamiento y la independencia de las Comunidades, situación que puede justificar una denegación por parte de la Institución. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional nacional ante el que la demandante ha impugnado los derechos de aduana que se le reclaman podría solicitar a la Comisión que le transmita los documentos, en la medida en que la comunicación de éstos no esté amparada por la excepción mencionada.

38 A continuación, la demandada expone que los documentos de que se trata se elaboraron en el marco de investigaciones desarrolladas con arreglo al Reglamento nº 1468/81. Pertenecen, por tanto, a la categoría de documentos relativos a las actividades de inspección e investigación amparados por la excepción obligatoria relativa a la protección del interés público. A este respecto, la demandada explica que es necesario que exista un clima de confianza mutua entre la Comisión, los Estados miembros y el Gobierno de Bangladesh con objeto de garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera comunitaria. Las inspecciones llevadas a cabo a partir de julio de 1996 tuvieron por objeto determinar si los certificados de origen expedidos por las autoridades de Bangladesh eran conformes a la normativa en vigor. Pues bien, en semejante contexto, es indispensable que exista un clima de buen entendimiento. Ello es aún más cierto si se considera que la Comunidad estimó peligroso llevar a cabo inspecciones en Bangladesh de 1995 a mayo de 1996.

39 La demandada pone en tela de juicio la interpretación que la demandante realiza del Reglamento nº 1468/81 y recuerda que éste enuncia un principio de confidencialidad de la información obtenida en el marco de investigaciones. Reconoce que existe una excepción a este principio relativa a los procedimientos judiciales, aunque sostiene que esta excepción sólo exime a las autoridades competentes de los Estados miembros o de la Comisión de su estricta obligación de respetar la confidencialidad de tal información en la medida en que ésta sea necesaria para las autoridades en el marco de acciones judiciales. Los justiciables de que se trate no pueden, al amparo de esta excepción, reivindicar un derecho de acceso a tal información por el mero hecho de que exista un procedimiento judicial pendiente. Dichos justiciables sólo pueden ser titulares de este derecho y ejercerlo en el marco definido por las legislaciones procesales nacionales cuando las autoridades competentes utilicen tal información en un procedimiento judicial.

40 Asimismo, la demandada observa que aún no ha concluido su investigación sobre las circunstancias en que las autoridades de Bangladesh expidieron los certificados de origen. E incluso si así fuera, la Comisión estaría legitimada para denegar el acceso solicitado.

41 Finalmente, la demandada precisa que la autoridad administrativa nacional, que es parte en el procedimiento pendiente ante un órgano jurisdiccional británico, puede comunicar a la demandante los documentos controvertidos con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 1468/81. Corresponde al Derecho interno dilucidar si dicha autoridad nacional está obligada a comunicarlos. En cualquier caso, un posible perjuicio de los derechos de defensa de la demandante en el procedimiento judicial nacional no constituye una circunstancia que le otorgue, con arreglo a la Decisión 94/90, derechos que deban prevalecer sobre los de cualquier otro solicitante.

42 En su réplica, la demandante se refiere a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo (T-14/98, Rec. p. II-2489), en la que aquél estimó que la Institución a la que se presenta la solicitud de acceso está obligada a examinar si procede conceder un acceso parcial a los datos no cubiertos por las excepciones, y que el interés público puede, en su caso, ser protegido de una forma adecuada mediante la supresión, después de su examen, de pasajes de un documento que pueden suponer un perjuicio para dicho interés.

43 La demandada sostiene que la referencia de la demandante a la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, constituye un motivo nuevo y es, por tanto, inadmisible con arreglo al artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Por lo demás, este motivo, que la demandada considera basado en la vulneración del principio de proporcionalidad, carecería en cualquier caso de fundamento.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

44 En primer lugar, procede considerar que la argumentación de la demandada según la cual la referencia en la réplica a la sentencia Hautala/Consejo, antes citada, constituye un motivo nuevo y es, por tanto, inadmisible, no puede ser acogida. En efecto, dicha sentencia sólo aclara el alcance del derecho de acceso tal como se contempla en el Código de conducta, especificando que las excepciones a ese derecho deben interpretarse a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad, y que de ello se deduce que la Institución está obligada a examinar si procede conceder un acceso parcial, es decir, a los datos no amparados por las excepciones (sentencia Hautala/Consejo, antes citada, apartado 87). Por consiguiente, la referencia a esta sentencia en la réplica de la demandante se incardina en el motivo, ya presente en la demanda, basado en la infracción de la Decisión 94/90, que incluye como anexo el Código de conducta.

45 Asimismo, en respuesta a una cuestión que le fue planteada en la fase oral, la demandada afirmó que acostumbra a examinar, durante el trámite de las solicitudes de acceso, la posibilidad de conceder un acceso parcial. De ello se infiere que la demandada no discute en modo alguno la pertinencia de los principios que se recogen en la sentencia Hautala/Consejo, antes citada.

46 No obstante, no existe ningún indicio en la decisión impugnada que ponga de manifiesto que se realizara dicho examen. Antes al contrario, la motivación de esta decisión (véase el apartado 15 *supra)* indica que la Comisión ha desarrollado su razonamiento por categorías de documentos y no en relación con los datos concretos que contienen los documentos de que se trata. En efecto, la Comisión se ha limitado a exponer que los informes de misión «están amparados por la excepción relativa a la protección del interés público ya que son resultado de [sus] actividades de inspección e investigación», precisando solamente que para ella es «esencial [...] desarrollar tales investigaciones, cuyo objeto es examinar la autenticidad y la regularidad de los certificados, respetando el carácter confidencial de dichos procedimientos» y que «es necesario que exista una cooperación leal y un clima de confianza mutua [...] con objeto de garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera». Al expresarse en estos términos, la

Comisión deja ver que no ha ponderado concretamente si la excepción que afecta a la protección del interés público se aplica realmente a la totalidad de la información contenida en los citados documentos.

47 Asimismo, el argumento de la Comisión se ve desmentido por el extracto del informe de misión de noviembre-diciembre de 1996, que fue transmitido a la demandante por las autoridades británicas y que ésta ha aportado como anexo a su escrito de interposición del recurso. En efecto, del examen de dicho extracto se deduce que gran parte de la información que contiene consiste en descripciones y afirmaciones de hechos que, manifiestamente, no suponen ningún perjuicio para las actividades de inspección e investigación y, por tanto, para el interés público (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartado 57).

48 De cuanto antecede se desprende que la decisión impugnada, en la medida en que se refiere a los informes de misión («categoría 1») y a la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh (parte de la «categoría 4»), adolece de errores manifiestos en la aplicación de la Decisión 94/90 y debe, por tanto, ser anulada (sentencia Hautala/Consejo, antes citada, apartados 87 y 88).

49 Esta conclusión no se ve desmentida por el argumento de la demandada de que el órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio entre la demandante y las autoridades británicas está facultado, en su caso, para solicitar a la Comisión la entrega de los documentos de que se trata (véase el apartado 37 *supra*), ni por aquel según el cual corresponde al Derecho interno decidir sobre el derecho de acceso de una parte en un procedimiento judicial nacional (véase el apartado 41 *supra*). Estos argumentos son irrelevantes para la solución del presente asunto. En efecto, de la Comunicación 94/C 67/03 resulta que toda persona puede solicitar en cualquier momento el acceso a los documentos de la Comisión (véase el apartado 7 *supra*). Desde el momento en que se produce tal solicitud, se aplican las disposiciones de la Decisión 94/90 y la Comisión debe examinar dicha solicitud a la luz del principio general contenido en el Código de conducta, que figura como anexo de la citada Decisión, según el cual el público tendrá el mayor acceso posible a los documentos que ella posea (véase la sentencia del Tribunal de Justicia 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, apartados 27 a 29; sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartados 44 y 45).

50 Del mismo modo, la Comisión no puede justificar su denegación de acceso a los documentos a los que se refiere la solicitud de la demandante basándose en el Reglamento nº 1468/81 o en el Reglamento nº 515/97, que consagran el principio del carácter confidencial de la información obtenida en el marco de investigaciones en materia aduanera. En efecto, el Código de conducta, cuyo texto figura como anexo a la Decisión 94/90, enuncia un derecho esencial, esto es, el del acceso a los documentos. Este Código se adoptó con objeto de aumentar la transparencia de la Comunidad, dado que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la administración (Declaración nº 17). Aunque el Reglamento nº 1468/81 deba aplicarse en su calidad de *lex specialis,* no puede interpretarse en un sentido contrario a la Decisión 94/90 cuyo objetivo fundamental es dar a los ciudadanos la posibilidad de controlar de manera más eficaz la legalidad del ejercicio del poder público (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartados 37 a 39 y 43 a 47; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999, Rothmans/Comisión, T-188/97, Rec. p. II-2463, apartado 53, y de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager/Comisión, T-309/97, Rec. p. II-3217, apartados 36 y 37). Además, el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 1468/81 y el artículo 45, apartado 3, del Reglamento nº 515/97, aplicable desde el 13 de marzo de 1998, disponen que el carácter confidencial de la información de que se trata «no será obstáculo a la utilización, en el marco de acciones judiciales o diligencias emprendidas como consecuencia del incumplimiento de las regulaciones aduanera o agrícola, de los datos obtenidos en aplicación del presente Reglamento». Pues bien, como ha destacado con razón la demandante, su solicitud de acceso se inscribe precisamente en el marco de una acción judicial.

Correspondencia dirigida a la Comisión por el Gobierno de Bangladesh

— Alegaciones de las partes

51 La demandante sostiene que la regla del autor debe interpretarse en el sentido de que la solicitud de acceso sólo debe dirigirse a los autores de los documentos solicitados cuando la Comisión no posee los originales o las copias de dichos documentos. Exigir a un solicitante que obtenga documentos de órganos no

sometidos a control jurisdiccional, cuando tales documentos están en posesión de la Comisión, supondría desconocer la Decisión 94/90 y la Declaración nº 17. A este respecto, la demandante destaca que la Decisión 94/90 debe aplicarse teniendo en cuenta la voluntad claramente expresada por los Estados parte en el Tratado de la Unión Europea. Por lo demás, si la regla del autor no se interpretara en el sentido propuesto por la demandante, se conculcaría el principio de proporcionalidad, con arreglo al cual las medidas adoptadas deben ser necesarias para alcanzar el objetivo de la protección de la confidencialidad y del interés público.

52 Según la demandada, la claridad de la redacción de la regla del autor desmiente la argumentación de la demandante. La Comisión expone que en modo alguno puede dar acceso a documentos elaborados por los Gobiernos de países terceros por el mero hecho de que tales documentos obren en su poder. Según ella, la decisión de divulgar o no documentos elaborados por países terceros corresponde exclusivamente a éstos, ya que son los únicos competentes para decidir si desean o no llevar a cabo una política de transparencia.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

53 Es preciso recordar que la Comisión puede aplicar la regla del autor en la tramitación de una solicitud de acceso mientras no exista un principio de derecho de rango superior que le prohíba excluir del ámbito de aplicación del Código de conducta los documentos de los que ella no sea el autor. El hecho de que la Decisión 94/90 se refiera a declaraciones de política general, a saber, la Declaración nº 17 y las conclusiones de varios Consejos Europeos, en nada modifica esta afirmación, por cuanto tales declaraciones no tienen valor de principio de derecho de rango superior (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartados 66, 73 y 74).

54 De cuanto antecede se desprende que la Comisión ha actuado correctamente al considerar que no estaba obligada a permitir el acceso a los documentos que le había remitido el Gobierno de Bangladesh. Por consiguiente, procede desestimar

el primer motivo en la medida en que se refiere a la correspondencia dirigida a la Comisión por el citado Gobierno.

Decisiones de la Comisión relativas a los informes de misión

— Alegaciones de las partes

55 La demandante discute la afirmación de la Comisión de que no existen decisiones relativas a los informes de misión. En particular, observa que, a raíz del informe de misión de noviembre-diciembre de 1996, varios Estados miembros entablaron procedimientos para la recaudación *a posteriori* de derechos de aduana, procedimientos que ciertamente traen causa de una decisión de la Comisión por la que se adoptan las recomendaciones del informe. La demandante destaca igualmente que en la página 2 del anexo 5 del informe de misión de noviembre-diciembre de 1996 se indica que en los locales de la Comisión tuvieron lugar tres reuniones entre agentes de esta Institución y representantes de los Estados miembros para discutir el informe.

56 La demandada destaca que la demandante definió sistemáticamente los documentos solicitados como «Decisiones» de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión consideró que la solicitud se refería a Decisiones en el sentido del artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE). Pues bien, en relación con los informes de misión, no se adoptó ninguna decisión de este tipo.

57 En su réplica, la demandante observa que, en sus afirmaciones en el escrito de contestación, la Comisión admite la existencia de un documento. La demandante supone que se trata de la decisión de la Comisión sobre el informe de misión de noviembre-diciembre de 1996. La demandante recuerda que si la Comisión no hubiera adoptado ninguna decisión los Estados miembros no habrían incoado

ningún procedimiento de recaudación *a posteriori* de derechos de aduana. Según la demandante, al suscitar la cuestión de si se trata de una decisión en el sentido del artículo 189 del Tratado, la Comisión evita justificar su oposición a divulgar las actas en las que figura la decisión por la que solicita a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

58 Es necesario señalar que la demandante no ha aportado indicios relevantes o concluyentes que ilustren su afirmación de que la Comisión adoptó una o varias decisiones sobre los informes de misión. A este respecto, procede observar que el hecho de que existieran reuniones entre agentes de la Comisión y representantes de los Estados miembros en relación con tales informes, así como procedimientos nacionales de recaudación *a posteriori* de derechos de aduana no pone necesariamente de manifiesto la existencia de una decisión de la Comisión, aparte de las recomendaciones de ésta sobre los informes de misión. Además, la demandante no ha aportado ninguna prueba que permita refutar la afirmación de la Comisión según la cual cabe la posibilidad de que las autoridades de los Estados miembros entablen procedimientos de recaudación *a posteriori,* o incluso que estén obligados a hacerlo, a raíz de recomendaciones contenidas en los informes de misión, sin que sea necesario, o incluso posible, que exista una decisión de la Comisión al respecto.

59 De ello se deriva que debe desestimarse el primer motivo en lo que se refiere a las supuestas decisiones de la Comisión relativas a los informes de misión.

60 De lo anterior se desprende que procede anular la decisión impugnada en lo que respecta a los informes de misión y la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh y que debe desestimarse el primer motivo en todo lo demás.

Sobre el segundo motivo, basado en una infracción del artículo 190 del Tratado

Alegaciones de las partes

61 La demandante sostiene que la decisión impugnada está insuficientemente motivada. En efecto, a su juicio, la Comisión no examinó para cada documento solicitado si la divulgación podía suponer efectivamente un perjuicio para alguno de los intereses protegidos.

62 La demandada alega que la motivación de la decisión impugnada es exhaustiva. En lo que atañe a los informes de misión y la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh, la decisión indica claramente que tales documentos pertenecen a la categoría de actividades de inspección e investigación, por lo que quedan amparados por la excepción basada en el interés público. Además, a juicio de la Comisión, la decisión expone los motivos por los que la comunicación al público de dichos documentos podría suponer un perjuicio para el interés público. La demandada destaca que no se limitó a señalar que los documentos quedaban cubiertos por la excepción relativa al interés público. La argumentación de la decisión impugnada no sólo precisa los motivos por los que la categoría de documentos de que se trata entra dentro del ámbito de la excepción sino también por qué, en la práctica, su difusión supondría un perjuicio para el interés público.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

63 Según se desprende de una reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar las decisiones individuales tiene la doble finalidad de permitir, por una parte, que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otra, que el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control sobre la legalidad de la decisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec.

p. I-395, apartado 15; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK/Comisión, T-105/95, Rec. p. II-313, apartado 66). Para apreciar si la motivación de una decisión cumple dichos requisitos se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal de la misma, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 29; sentencia Kuijer/Consejo, antes citada, apartado 36).

64 Además, de la jurisprudencia se deduce que la Comisión está obligada a examinar respecto de cada documento solicitado si, en vista de la información de que dispone, la divulgación puede suponer efectivamente un perjuicio para alguno de los aspectos de interés público protegidos por el régimen de excepciones (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1998, Svenska Journalistförbundet/Consejo, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 112, y Kuijer/Consejo, antes citada, apartado 37).

65 De ello se desprende que la Comisión debe hacer constar en la motivación de su decisión que ha procedido a una apreciación concreta de los documentos de que se trata (sentencia Kuijer/Consejo, antes citada, apartado 38). Pues bien, tal como el Tribunal de Primera Instancia ha observado más arriba en lo que respecta a los informes de misión y la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh (apartado 46), en la decisión impugnada no aparece semejante apreciación. Por el contrario, la Comisión se basó exclusivamente en las características generales de las categorías de documentos solicitados.

66 Por consiguiente, procede declarar fundado el segundo motivo en lo que se refiere a los informes de misión («categoría 1») y la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh (parte de la «categoría 4»).

67 En cambio, la motivación de la decisión impugnada es suficiente en lo que respecta a los demás documentos a que se refiere la solicitud de la demandante.

En lo que atañe a la correspondencia remitida por el Gobierno de Bangladesh a la Comisión, ésta apeló a la regla del autor e indicó a la demandante que era ella quien debía solicitar a las autoridades de Bangladesh una copia de los documentos de que se trata. Por consiguiente, la demandante conocía las razones de la decisión impugnada y el Tribunal de Primera Instancia pudo ejercer su control sobre la legalidad de ésta. Por lo tanto, la demandante carece de fundamento para sostener que era necesaria una motivación más específica (sentencia Interporc/Comisión, antes citada, apartado 78). Del mismo modo, debe estimarse que, en lo que respecta a las supuestas decisiones sobre los informes de misión, la Comisión podía limitarse a indicar que tales documentos no existían, sin estar obligada a especificar por qué dichas decisiones no se adoptaron.

68 De lo anterior se desprende que procede anular la decisión impugnada en la medida en que deniega el acceso a los informes de misión de la Unión Europea de 1993 a 1996 relativos a Bangladesh, incluidos los anexos, y a la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh en relación con la anulación de los formularios A SPG, y que procede desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

69 A tenor del artículo 87, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, es de justicia resolver que la demandada pague sus propias costas y la mitad de las de la demandante, y que ésta abone, por lo tanto, la mitad de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta)

decide:

1) Anular la decisión de la Comisión de 11 de marzo de 1999 en la medida en que deniega a la demandante el acceso a los informes de misión de la Unión Europea de 1993 a 1996 relativos a Bangladesh, incluidos los anexos, y a la correspondencia dirigida por la Comisión al Gobierno de Bangladesh en relación con la anulación de los certificados de origen en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar a la demandante a pagar la mitad de sus propias costas.

4) Condenar a la Comisión a pagar sus propias costas y la mitad de las de la demandante.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de octubre de 2000.

El Secretario El Presidente

H. Jung P. Mengozzi