

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 26 de enero de 2010*

En el asunto C-362/08 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 7 de agosto de 2008,

Internationaler Hilfsfonds eV, con domicilio social en Rosbach (Alemania), representada por los Sres. H. Kaltenecker y R. Karpenstein, Rechtsanwälte,

parte recurrente,

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

Comisión Europea, representada por las Sras. P. Costa de Oliveira y S. Fries y por el Sr. T. Scharf, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues y K. Lenaerts y las Sras. R. Silva de Lapuerta y C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. C. W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (Ponente), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 2009;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Internationaler Hilfsfonds eV (en lo sucesivo, «IH»), solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 5 de junio de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (T-141/05; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual éste declaró la inadmisibilidad del recurso de anulación de aquélla contra una decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 14 de febrero de 2005, por la que le denegaba el acceso a determinados documentos que obraban en su poder (en lo sucesivo, «acto controvertido»).

Marco jurídico

- 2 El Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE.

- 3 Bajo el título «Beneficiarios y ámbito de aplicación», el artículo 2, apartado 1, de este Reglamento reconoce a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro el derecho a acceder a los documentos de las instituciones, «con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento».

- 4 Bajo el título «Excepciones», el artículo 4 del mismo Reglamento establece, en su apartado 3:

«Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.»

- 5 El artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 está redactado en los siguientes términos:

«Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años [...]»

- 6 El artículo 6 del mismo Reglamento, titulado «Solicitudes», establece en su apartado 1:

«Las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse en cualquier forma escrita, incluido el formato electrónico, en una de las lenguas a que se refiere el artículo [314 CE] y de manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate. El solicitante no estará obligado a justificar su solicitud.»

- 7 Por lo que respecta a la tramitación de las solicitudes iniciales, el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1049/2001 dispone lo siguiente:

«1. Las solicitudes de acceso a los documentos se tramitarán con prontitud. Se enviará un acuse de recibo al solicitante. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos de la denegación total o parcial e informará al

solicitante de su derecho de presentar una solicitud confirmatoria conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo.

2. En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que ésta reconsidere su postura.»

8 Por lo que se refiere a la tramitación de las solicitudes confirmatorias, el artículo 8, apartados 1 y 3, del Reglamento n° 1049/2001 dispone:

«1. Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las condiciones previstas en los artículos [230 CE] y [195 CE] respectivamente.

[...]

3. La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE.»

Hechos que originaron el litigio

- 9 IH es una organización no gubernamental alemana que desarrolla sus actividades en el ámbito de la ayuda humanitaria. El 28 de abril de 1998 suscribió con la Comisión el contrato denominado «LIEN 97-2011» (en lo sucesivo, «contrato») para la cofinanciación de un programa de ayuda médica que organizaba en Kazajistán.
- 10 El 1 de octubre de 1999, la Comisión resolvió unilateralmente dicho contrato y el 6 de agosto de 2001 informó a IH de su decisión, adoptada a raíz de dicha resolución, de recuperar determinada cantidad que había abonado a IH en el marco de la ejecución de dicho contrato.
- 11 El 9 de marzo de 2002, IH presentó a la Comisión una solicitud de acceso de los documentos relativos al contrato.
- 12 Mediante escrito de 8 de julio de 2002, la Comisión remitió a IH una lista de los documentos contenidos en cuatro expedientes (en lo sucesivo, «escrito de 8 de julio de 2002»). En este escrito, basándose en lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, denegó la solicitud de IH respecto de determinados documentos contenidos en los tres primeros expedientes y de la totalidad de los documentos pertenecientes al cuarto expediente.
- 13 Mediante carta de 11 de julio de 2002, dirigida al Presidente de la Comisión, IH solicitó un acceso completo a los documentos relativos al contrato.

14 Mediante escrito de 26 de julio de 2002, firmado por el Director de la Dirección «Europa, Cáucaso y Asia Central» de la Oficina de cooperación EuropeAid (en lo sucesivo, «escrito de 26 de julio de 2002»), la Comisión respondió a esta solicitud en los siguientes términos:

«Me refiero a su carta de 11 de julio de 2002 al Presidente Prodi, a la que se me ha pedido que responda.

[...]

En el último escrito que Ud. ha recibido de la Comisión, fechado el 8 de julio de 2002 y atendiendo a su solicitud de conocer el contenido de los documentos relativos al contrato [...], se puso a su disposición un inventario de dicho contenido. Se le rogó que, sobre la base de este inventario, comunicara a los servicios de la Comisión los documentos de los que deseaba tener copia.

Tras esta solicitud, Ud. podrá acceder inmediatamente a los documentos no sometidos a ninguna restricción. Respecto al acceso a documentos sometidos a restricciones, contemplados en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, normalmente se decide caso por caso.

Le reitero la atención y prioridad que los servicios de la Comisión conceden a su solicitud.»

15 El 26 de agosto de 2002, IH consultó los documentos a los que la Comisión le había concedido acceso.

- 16 A continuación, la Comisión e IH intentaron encontrar una solución amistosa respecto a la recuperación de la cantidad reclamada por la Comisión en concepto del contrato. Sin embargo, a comienzos de octubre de 2003, la Comisión e IH comprobaron que no se encontraban en disposición de llegar a tal solución amistosa.
- 17 El 6 de octubre de 2003, IH presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo mediante la que denunciaba que la Comisión le había denegado el acceso completo a los documentos relativos al contrato. Esta reclamación se registró con el nº de referencia 1874/2003/GG (en lo sucesivo, «reclamación presentada por IH»).
- 18 El 15 de julio de 2004, el Defensor del Pueblo dirigió a la Comisión un proyecto de recomendación en el que éste apreciaba que la Comisión no había dado un trato adecuado a la solicitud de acceso completo a los documentos relativos al contrato presentada por IH y en el que le invitaba a reconsiderar esta solicitud. Igualmente, recomendó a la Comisión que permitiera el acceso a dichos documentos, salvo que estuviera en condiciones de demostrar que la denegación del acceso a los mismos estaba amparada por alguna de las excepciones contempladas por el Reglamento nº 1049/2001.
- 19 Los días 12 y 21 de octubre de 2004, la Comisión remitió al Defensor del Pueblo un informe detallado, redactado en inglés, seguido de una versión en alemán (en lo sucesivo, «dictamen detallado»). En él afirmaba, en particular, lo siguiente:

«La Comisión acepta el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo Europeo y ha procedido a un nuevo examen de la solicitud de [IH] de acceso a los documentos [relativos al contrato]. Ha vuelto a examinar la cuestión de si los documentos que figuran en las carpetas 1, 2 y 3 a los que se había denegado el acceso y el conjunto de los documentos de la carpeta 4 debían ser total o parcialmente divulgados, conforme a lo dispuesto en el Reglamento [...] nº 1049/2001.»

- 20 A raíz de este examen, la Comisión aceptó divulgar cinco de los documentos cuyo acceso había denegado anteriormente a IH y adjuntó copias de ellos al dictamen detallado.
- 21 Sin embargo, mantuvo su negativa a que IH accediera al resto de los documentos a los que se refería la solicitud de acceso.
- 22 El Defensor del Pueblo entregó a IH copias de las versiones inglesa y alemana del dictamen detallado, respectivamente los días 18 y 25 de octubre de 2004, instándola a formular observaciones a este respecto, requerimiento que ésta cumplimentó el 22 de octubre de 2004.
- 23 El 14 de diciembre de 2004, el Defensor del Pueblo adoptó una decisión definitiva sobre la reclamación presentada por IH. En conclusión, el Defensor del Pueblo formulaba, en el punto 3.1 de su decisión, un comentario crítico acerca de la práctica administrativa de la Comisión en ese caso concreto. A este respecto, el Defensor del Pueblo apreció que el hecho de que la Comisión no hubiera expuesto razones válidas que pudieran justificar su negativa a conceder a IH el acceso a varios documentos relativos al contrato constituía un caso de mala administración. No obstante, al considerar que el Parlamento Europeo no podía adoptar medidas que apoyasen la postura de IH y la suya misma en el asunto que le había sido sometido, el Defensor del Pueblo no estimó necesario dirigir un informe especial al Parlamento y, en el punto 3.5 de su decisión, dio por concluido el procedimiento relativo a dicha reclamación.
- 24 El 22 de diciembre de 2004, basándose en las conclusiones contenidas en dicha decisión definitiva, IH remitió al Presidente de la Comisión una solicitud de acceso completo a los documentos relativos al contrato redactada en los siguientes términos:

«[...] tengo el honor de presentarle mediante este escrito una solicitud formal [destinada] a permitir a [IH] un acceso sin restricción a los expedientes de la Comisión relativos al [contrato], incluidos todos los documentos cuyo acceso ha sido denegado

hasta la fecha por sus servicios. Le ruego que imparta las instrucciones necesarias para fijar [...] en una fecha próxima la tramitación de esta solicitud [...]

En apoyo de esta solicitud [me remito] a la decisión del Defensor del Pueblo [...] de 14 de diciembre de 2004 [...]

Espero que no sea necesario interponer recurso alguno y que Ud. imparta instrucciones a sus servicios [para] permitir un acceso íntegro a los expedientes de que se trata. [...]

Espero contar con su respuesta el 21 de enero de 2005.

[...]»

²⁵ El 21 de enero de 2005, la Comisión dirigió a IH un escrito, en respuesta a dicha solicitud, redactado en los siguientes términos:

«Le agradezco su carta de 22 de diciembre de 2004 [...], mediante la que solicita acceso a los documentos [relativos al contrato], conforme al Reglamento [nº] 1049/2001 [...].

Dado que la Comisión aún no ha adoptado una postura definitiva [respecto a] la decisión del Defensor del Pueblo de 14 de diciembre de 2004, tenga la seguridad de que su solicitud será tramitada próximamente.

Le agradezco de antemano su comprensión. Reciba un atento saludo.»

26 Mediante el acto controvertido, firmado por el Director de la Dirección «Apoyo de Operaciones» integrada en la Oficina de Cooperación EuropeAid, la Comisión respondió el 14 de febrero de 2005 a la solicitud presentada por IH el 22 de diciembre de 2004 en los siguientes términos:

«Le agradezco su carta de 22 de diciembre de 2004 [...], mediante la que solicita acceso a los documentos [relativos al contrato], conforme al Reglamento [nº] 1049/2001 [...].

El 21 de enero de 2005, le informé de que la Comisión debía adoptar una postura definitiva [respecto] a la decisión del Defensor del Pueblo de 14 de diciembre de 2004 antes de responder a su solicitud.

Puesto que la Comisión ha adoptado una postura [respecto] a dicha decisión, según la cual esta institución no comparte la interpretación que hace el Defensor del Pueblo [del artículo 4, apartados 1, letra b), y 3, párrafo segundo] del Reglamento mencionado anteriormente y en relación con el Reglamento [(CE) nº] 45/2001 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000], relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios [y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1)], ha decidido no permitir el acceso a los documentos a los que, según la Comisión, les es aplicable el régimen de excepciones previsto en dicho Reglamento, que se invocan en la comunicación de la Comisión al Defensor del Pueblo de 12 de octubre de 2004.

Por tanto, lamento informarle [de que], excepto los documentos puestos a su disposición en el momento en que su cliente accedió al expediente [relativo al contrato] el 26 [de agosto] de 2002 y los [cinco] documentos que la Comisión adjuntó a dicha comunicación al Defensor del Pueblo –cuyo contenido fue comunicado [...]–, la Comisión no tiene intención de poner a su disposición otros documentos [...]»

Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

- 27 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de abril de 2005, IH interpuso un recurso de anulación contra el acto controvertido.
- 28 Mediante escrito separado, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. El 26 de junio de 2005, IH presentó sus observaciones sobre esta excepción.
- 29 En apoyo de dicha excepción de inadmisibilidad, la Comisión alegó, en particular, que el acto controvertido se limita a confirmar una decisión adoptada en julio de 2002, contenida en sus escritos de los días 8 y 26 de julio de 2002, decisión que no fue objeto de ningún recurso interpuesto por IH dentro de plazo. Por tanto, dicho acto no es un acto impugnado mediante un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 230 CE.
- 30 Al principio, en los apartados 72 a 75 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia calificó el escrito de 8 de julio de 2002 de respuesta inicial a una solicitud de acceso a los documentos relativos al contrato, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001.

- 31 A continuación, en los apartados 76 a 79 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia calificó el escrito de 26 de julio de 2002 de respuesta a una solicitud confirmatoria, en el sentido del artículo 8 de dicho Reglamento, dirigida a la Comisión por IH el 11 de julio de 2002.
- 32 Más adelante, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia declaró que la decisión contenida en el escrito de 26 de julio de 2002, al no haberse impugnado dentro de plazo, ya había pasado a ser definitiva en la fecha de interposición del recurso de IH.
- 33 Por consiguiente, teniendo en cuenta la jurisprudencia conforme a la cual son inadmisibles los recursos de anulación interpuestos contra una decisión puramente confirmatoria de una decisión anterior que no ha sido impugnada en los plazos señalados a tal fin, el Tribunal de Primera Instancia examinó si el acto controvertido constituye un acto puramente confirmatorio de la decisión de 26 de julio de 2002.
- 34 En este contexto se basó, en el apartado 82 de la sentencia recurrida, en la jurisprudencia conforme a la cual una decisión es meramente confirmatoria de una decisión anterior si no introduce ningún elemento nuevo en relación con un acto anterior y no ha sido precedida de una reconsideración de la situación del destinatario de dicho acto anterior. A este respecto citó la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1980, *Grasselli/Comisión* (23/80, Rec. p. 3709, apartado 18), el auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de mayo de 1998, *BEUC/Comisión*, (T-84/97, Rec. p. II-795, apartado 52), y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de junio de 2002, *AICS/Parlamento* (T-365/00, Rec. p. II-2719, apartado 30).
- 35 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia examinó en primer lugar, en los apartados 83 a 92 de la sentencia recurrida, si los elementos invocados por IH podían calificarse de «elemento nuevo» en el sentido de esta jurisprudencia. Entendió que ni las conclusiones del Defensor del Pueblo contenidas en su decisión de 14 de diciembre de 2004 ni las reflexiones y los resultados de la investigación llevada a cabo por éste en la tramitación de la reclamación presentada por IH constituían elementos nuevos que pudieran distinguir el acto controvertido del escrito de 26 de julio de 2002.

36 A continuación, el Tribunal de Primera Instancia comprobó si el acto controvertido había sido precedido de una «reconsideración», en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 34 de la presente sentencia, de la situación de IH. En los apartados 93 a 100 de la sentencia recurrida descartó esta posibilidad.

37 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 102 de la sentencia recurrida, consideró fundada la alegación de la Comisión de que el acto controvertido es puramente confirmatorio y, por tanto, estimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por ésta.

38 Por último y a mayor abundamiento, el Tribunal de Primera Instancia precisó, en los apartados 103 a 110 de la sentencia recurrida, que, aun suponiendo que el acto controvertido no fuera un acto puramente confirmatorio del escrito de 26 de julio de 2002, con menor motivo podría ser considerado acto impugnabile, puesto que, en ese caso, debería ser calificado de respuesta inicial, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001, no susceptible de recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE.

39 Basándose en el conjunto de estas consideraciones, el Tribunal de Primera Instancia, mediante la sentencia recurrida, declaró la inadmisibilidad del recurso de IH.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

40 Mediante su recurso de casación, IH solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida.

- Se pronuncie definitivamente sobre el fondo y anule el acto controvertido o, con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que éste se pronuncie de nuevo sobre él.

- Condene en costas a la Comisión.

41 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Acuerde la inadmisibilidad parcial del recurso de casación o lo desestime por infundado.

- Condene en costas a IH.

42 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de octubre de 2009, IH solicitó al Tribunal de Justicia que ordenara la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 del mismo Reglamento.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

43 El Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre

las partes (sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 31 y jurisprudencia citada).

44 Sin embargo, ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni su Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General.

45 Pues bien, en su recurso, IH se limita a alegar que las conclusiones del Abogado General se basan en una interpretación errónea del Reglamento n° 1049/2001.

46 El Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que, en el presente caso, dispone de todos los elementos necesarios para dirimir el asunto que le ha sido sometido y que no procede examinarlo a la luz de una alegación que no ha sido debatida ante él.

47 Por consiguiente, no procede acordar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre el recurso de casación

48 En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia estimó, en lo esencial, la excepción de inadmisibilidad formulada ante él por la Comisión, por considerar que el acto controvertido no era un acto impugnabile.

- 49 IH invoca tres motivos en apoyo de su recurso de casación. El primero de ellos se basa en la incorrecta calificación de la decisión, contenida en el escrito de 26 de julio de 2002, como respuesta a una solicitud confirmatoria en el sentido del artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001. Los motivos segundo y tercero, que se refieren al acto controvertido, se basan, respectivamente, en la incorrecta calificación jurídica de dicho acto como acto meramente confirmatorio de decisión de 2006 y en la incorrecta calificación de dicho acto como respuesta inicial en el sentido del artículo 7, apartado 1, del citado Reglamento.
- 50 Procede examinar en primer lugar los motivos segundo y tercero conjuntamente.
- 51 Es jurisprudencia reiterada que sólo constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véase, en particular, la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, Rec. p. I-7795, apartado 54 y la jurisprudencia citada).
- 52 De una jurisprudencia consolidada sobre la admisibilidad de los recursos de anulación se desprende asimismo que, para calificar los actos impugnados, hay que atenerse tanto a su contenido esencial como a la intención de sus autores. A este respecto, en principio, constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la postura de la Comisión al finalizar un procedimiento administrativo y que tienden a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva, que carecen de tales efectos, y de los actos puramente confirmatorios de un acto anterior no impugnado dentro de plazo (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2008, Athinaiki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartado 42).
- 53 Respecto al Reglamento n° 1049/2001, procede señalar que sus artículos 7 y 8, al establecer un procedimiento en dos fases, tienen por objeto permitir, por una parte, una tramitación rápida y fácil de las solicitudes de acceso a los documentos de las instituciones y, por otra parte, de manera prioritaria, un arreglo amistoso de las diferencias que puedan surgir eventualmente. En los supuestos en que no puedan

resolverse tales diferencias entre las partes, el apartado 1 de dicho artículo 8 prevé dos vías de recurso, a saber, un recurso judicial y la reclamación ante el Defensor del Pueblo.

54 Dicho procedimiento, en la medida en que establece la presentación de una solicitud confirmatoria, permite en particular a la institución de que se trate reconsiderar su postura antes de adoptar una decisión definitiva denegatoria que pueda ser objeto de un recurso ante los tribunales de la Unión. Tal procedimiento permite tramitar con mayor prontitud las solicitudes iniciales y, en consecuencia, responder en mayor medida a las expectativas del solicitante, permitiendo al mismo tiempo a la institución adoptar una postura detallada antes de denegar definitivamente el acceso a los documentos solicitados, especialmente si el solicitante reitera su solicitud de divulgación de dichos documentos a pesar de una negativa motivada por parte de dicha institución.

55 Para determinar si un acto puede ser objeto de recurso con arreglo al artículo 230 CE, hay que atenerse a su contenido esencial, antes que a su forma (véase la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9).

56 Por otra parte, procede señalar que el Reglamento n° 1049/2001 concede un derecho de acceso muy amplio a los documentos de las instituciones, puesto que, conforme al artículo 6, apartado 1, de este Reglamento, dicho derecho no está supeditado a que la solicitud sea justificada. Además, en virtud del artículo 4, apartado 7, del mismo Reglamento, las excepciones a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 de este artículo sólo se aplican durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento.

57 De ello se deduce que una persona puede presentar una nueva solicitud de acceso a documentos a los que anteriormente se le había denegado el acceso. Tal solicitud obliga a la institución de que se trate a examinar si la anterior denegación de acceso sigue estando justificada habida cuenta de una modificación de la situación de hecho o de Derecho acaecida en el ínterin.

- 58 A este respecto, procede constatar que el acto controvertido, desde el punto de vista tanto de su contenido, que hace referencia expresa a una «postura definitiva» de la Comisión, como del contexto en el que se inscribe, constituye una negativa definitiva de la Comisión a divulgar la totalidad de los documentos solicitados por IH. Esta negativa puso fin a una larga serie de continuas gestiones realizadas por ésta última durante cerca de tres años, que se evocan en los apartados 11 a 26 de la presente sentencia, destinadas a acceder a los documentos relativos al contrato, incluidas varias solicitudes presentadas por IH con este fin.
- 59 Como se ha señalado en el apartado 57 de la presente sentencia, IH podía perfectamente presentar nuevas solicitudes de acceso a dichos documentos sin que la Comisión pudiera oponerle anteriores denegaciones de acceso.
- 60 Asimismo, en circunstancias como las del presente asunto, la Comisión no puede afirmar válidamente que IH, tras recibir la comunicación del acto controvertido, debería haber formulado una solicitud nueva y esperar a que esta institución la denegara de nuevo para que esta denegación pudiera ser considerada un acto definitivo y, consiguientemente, impugnabile. En efecto, independientemente de que la Comisión, en el acto controvertido, no informó a IH de su derecho a presentar una solicitud confirmatoria, tal gestión por parte de IH no habría proporcionado el resultado deseado por ésta, dado que, como se desprende del dictamen detallado y de la divulgación de cinco documentos en el marco del procedimiento incoado ante el Defensor del Pueblo, la Comisión había examinado detalladamente la solicitud de acceso presentada por IH y había adoptado una posición clara y definitiva de denegación de acceso a los documentos solicitados.
- 61 Exigir la realización de tal gestión sería, por lo demás, contrario al objetivo del procedimiento establecido por el Reglamento n° 1049/2001, destinado a garantizar un acceso rápido y fácil a los documentos de las instituciones.
- 62 Habida cuenta de todos estos elementos procede concluir que el Tribunal de Primera Instancia consideró indebidamente que el acto controvertido no constituye un acto impugnabile, que puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al

artículo 230 CE. En efecto, de las consideraciones precedentes se desprende que, en contra de lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia, procede admitir el recurso contra tal acto.

63 De ello se deduce que los motivos segundo y tercero invocados por IH en apoyo de su recurso, son fundados. Por tanto, procede estimar el recurso de casación y anular la sentencia recurrida, sin que sea necesario examinar el primer motivo.

Sobre el recurso en primera instancia

64 Según el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

65 Sin embargo, en esta fase del procedimiento, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre el fondo del recurso interpuesto por IH ante el Tribunal de Primera Instancia. En efecto, este aspecto del litigio exige el examen de motivos y elementos que no han sido debatidos ante el Tribunal de Primera Instancia, dado que éste se pronunció sobre una excepción de inadmisibilidad propuesta mediante escrito separado. En consecuencia, el estado del asunto no permite dirimirlo en cuanto al fondo. En cambio, el Tribunal de Justicia dispone de los elementos necesarios para resolver definitivamente sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión durante el procedimiento de primera instancia.

66 Por los motivos expuestos en los apartados 51 a 62 de la presente sentencia, debe desestimarse dicha excepción de inadmisibilidad, basada en que el acto controvertido no puede ser objeto de recurso de anulación.

67 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que éste examine el recurso de IH, que tiene por objeto la anulación del acto controvertido.

Costas

68 A tenor del artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y él mismo resuelva definitivamente el litigio. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, de este mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 del citado Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

69 Por haber sido estimado el recurso de casación y haber desestimado el Tribunal de Justicia la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, procede condenar a ésta al pago de las costas correspondientes al recurso de casación y de las de primera instancia correspondientes a la excepción de inadmisibilidad, tal como ha solicitado IH, y reservar la decisión sobre las costas en todo lo demás.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 5 de junio de 2008, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (T-141/05).**

- 2) **Desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión de las Comunidades Europeas ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.**

- 3) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea para que se pronuncie sobre las pretensiones de Internationaler Hilfsfonds eV tendentes a la anulación de la decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 14 de febrero de 2005, de denegarle el acceso a determinados documentos que obraban en su poder.**

- 4) Condenar a la Comisión Europea al pago de las costas de esta instancia y de las de primera instancia correspondientes a la excepción de inadmisibilidad.**

- 5) Reservar la decisión sobre las costas en todo lo demás.**

Firmas