



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de julio de 2017*

«Recurso de casación — Acceso a los documentos de las instituciones — Artículo 15 TFUE, apartado 3 — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Ámbito de aplicación — Solicitud de acceso a los escritos presentados por la República de Austria en el asunto que dio lugar a la sentencia de 29 de julio de 2010, Comisión/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455) — Documentos en poder de la Comisión Europea — Protección de los procedimientos judiciales)

En el asunto C-213/15 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 8 de mayo de 2015,

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Van Nuffel y H. Krämer, en calidad de agentes,

parte recurrente,

apoyada por:

Reino de España, representado por las Sras. M.J. García-Valdecasas Dorrego y S. Centeno Huerta, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme y F. Fize, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Patrick Breyer, con domicilio en Wald-Michelbach (Alemania), representado por el Sr. M. Starostik, Rechtsanwalt,

parte demandante en primera instancia,

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk y C. Meyer-Seitz y los Sres. E. Karlsson y L. Swedenborg, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: alemán

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. L. Bay Larsen, T. von Danwitz y E. Juhász, las Sras. M. Berger y A. Prechal y el Sr. M. Vilaras, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), A. Borg Barthet, D. Šváby y E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. T. Millett, secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de septiembre de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de diciembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 27 de febrero de 2015, Breyer/Comisión (T-188/12, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2015:124), mediante la cual éste anuló la decisión de la Comisión, de 3 de abril de 2012, que deniega conceder al Sr. Patrick Breyer el acceso completo a los documentos relativos a la transposición por la República de Austria de la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO 2006, L 105, p. 54), y a los documentos relativos al asunto que dio lugar a la sentencia de 29 de julio de 2010, Comisión/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455), en tanto la referida decisión deniega el acceso a los escritos presentados por la República de Austria en dicho asunto.

Marco jurídico

- 2 La quinta parte del Tratado CE, relativa a las «Instituciones de la Comunidad», incluía un título I, bajo la rúbrica «Disposiciones institucionales». En el capítulo 2 de ese título denominado «Disposiciones comunes a varias instituciones», el artículo 255 CE, apartado 2, preveía:

«El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 [CE, denominado de “codecisión”], determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos [del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión], en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.»

- 3 La primera parte del Tratado FUE, que tiene por objeto «Los principios», incluye un título II, bajo la rúbrica «Disposiciones de aplicación general», que incluye los artículos 7 a 17 TFUE. El artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafos primero a cuarto, establece:

«Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.»

4 El Reglamento (CE) n.º 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 2001, L 145, p. 43), se aprobó sobre la base del artículo 255 CE, apartado 2.

5 A tenor del artículo 1, letra a), de dicho Reglamento:

«El objeto del presente Reglamento es:

a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas “las instituciones”) al que se refiere el artículo 255 [CE], de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos».

6 El artículo 2 del referido Reglamento lleva por título «Beneficiarios y ámbito de aplicación», en su apartado 3 señala:

«El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder [del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión], es decir, los documentos elaborados o recibidos [por esas instituciones] y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.»

7 El artículo 3 de este Reglamento, con el título «Definiciones», dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) “documento”, todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;

b) “terceros”, toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.»

8 A tenor del artículo 4 del referido Reglamento, titulado «Excepciones»:

«[...]

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[...]

— los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

[...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

[...]

4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en [el apartado 2], salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

[...]

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en [el apartado 2] sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. [...]»

- 9 El artículo 6 del Reglamento n.º 1049/2001 relativo a las «Solicitudes», regula la forma de presentación de las solicitudes de acceso a los documentos en virtud del referido Reglamento.
- 10 El artículo 7 del citado Reglamento, titulado «Tramitación de las solicitudes iniciales», establece, en su apartado 2, que, «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».

Antecedentes del litigio

- 11 Los antecedentes del litigio se expusieron en los apartados 6 a 10 y 15 de la sentencia recurrida en los siguientes términos:
 - «6 Mediante escrito de 30 de marzo de 2011, [...] el Sr. Patrick Breyer, presentó a la Comisión [...] una solicitud de acceso a documentos, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento n.º 1049/2001.
 - 7 Los documentos solicitados se referían a procedimientos por incumplimiento iniciados en 2007 por la Comisión contra la República Federal de Alemania y la República de Austria, en relación con la transposición de la Directiva [2006/24]. En concreto, el [Sr. Breyer] solicitó el acceso a todos los documentos relativos a los procedimientos administrativos instruidos por la Comisión, así como a todos los documentos relativos al procedimiento judicial que dio lugar a la sentencia de 29 de julio de 2010, Comisión/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455).
 - 8 El 11 de julio de 2011, la Comisión denegó la solicitud presentada por el [Sr. Breyer] el 30 de marzo de 2011.
 - 9 El 13 de julio de 2011, el [Sr. Breyer] presentó, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, una solicitud confirmatoria.
 - 10 Mediante decisiones de 5 de octubre y 12 de diciembre de 2011, la Comisión, en lo que atañe a los procedimientos por incumplimiento incoados contra la República Federal de Alemania, concedió al [Sr. Breyer] el acceso a una parte de los documentos solicitados. En estas decisiones, la Comisión

informó además al [Sr. Breyer] de su intención de adoptar una decisión independiente respecto a los documentos relativos al asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Austria [...] (EU:C:2010:455).

[...]

15 El 3 de abril de 2012, la Comisión, en respuesta a la solicitud confirmatoria del [Sr. Breyer] de 13 de julio de 2011, adoptó la decisión con referencia Ares (2012) 399467 (en lo sucesivo, “decisión de 3 de abril de 2012”). Mediante esta decisión, la Comisión resolvió sobre el acceso del [Sr. Breyer], por una parte, a los documentos del expediente administrativo relativo al procedimiento por incumplimiento, citado en el apartado 7 anterior, incoado contra la República de Austria y, por otra parte, a los documentos relativos al procedimiento judicial en el asunto que dio lugar a la sentencia [de 29 de julio de 2010,] Comisión/Austria, [...] (EU:C:2010:455). En relación con este último, la Comisión, en particular, denegó el acceso a los escritos presentados por la República de Austria en el citado procedimiento judicial (en lo sucesivo, “escritos controvertidos”), debido a que estos escritos no entraban en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, en primer lugar, según la Comisión, en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su condición de institución sólo está sujeto a las normas sobre el acceso a los documentos cuando actúa en el ejercicio de sus funciones administrativas. En segundo lugar, la Comisión precisa que los escritos controvertidos estaban dirigidos al Tribunal de Justicia, mientras que la Comisión, como parte en el asunto que dio lugar a la sentencia [de 29 de julio de 2010,] Comisión/Austria [...] (EU:C:2010:455), sólo recibió copias. En tercer lugar, la Comisión estima que el artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sólo prevé la comunicación de los escritos relativos a un procedimiento judicial a las partes de ese procedimiento y a las instituciones cuyas decisiones se impugnan. En cuarto lugar, según la Comisión, en su sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, [...] EU:C:2010:541), el Tribunal de Justicia no abordó la cuestión de si las instituciones debían conceder el acceso a los escritos de otra parte en un procedimiento judicial. Por ello, respecto a los escritos presentados en el marco de un procedimiento judicial, sólo los escritos de las instituciones, con excepción de los presentados por otras partes, están incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001, precisándose que, si se diera otra interpretación, se eludirían las disposiciones del artículo 15 TFUE y de las normas específicas del Estatuto del Tribunal de Justicia [de la Unión Europea] y del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.»

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 12 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 30 de abril de 2012, el Sr. Breyer interpuso un recurso de anulación de la decisión de 3 de abril de 2012, en tanto que, en dicha decisión, la Comisión le denegaba el acceso a los escritos controvertidos. En apoyo de su recurso, éste formuló un motivo único, basado en la infracción por la Comisión del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001. Afirmó que el motivo que figuraba en dicha decisión, según el cual los escritos controvertidos no estaban incluidos en el ámbito de aplicación de ese Reglamento, era erróneo.
- 13 En la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó este motivo y, en consecuencia, anuló la decisión de 3 de abril de 2012.
- 14 En los apartados 35 a 61 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó, en primer término, si los escritos controvertidos eran documentos «que obren en poder de una institución», en el sentido del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con su artículo 3, letra a).

- 15 A este respecto, el Tribunal General consideró, en los apartados 40 a 48 de la sentencia recurrida, que, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, y con el artículo 3, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001, el derecho de acceso a los documentos que obren en poder de una institución de la Unión abarca los recibidos de Estados miembros y que la definición amplia del concepto de «documento», contenida en el artículo 3, letra a), de dicho Reglamento, «se basa [...] en la existencia de un contenido que se conserva y que puede ser objeto de reproducción o de consulta con posterioridad a su elaboración, precisándose [...] que dicho contenido [debe referirse] a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución de que se trate.» Constató, por una parte, que, en ese caso, la Comisión no discutió que estaba en posesión de los escritos controvertidos y señaló, por otra, que dicha institución recibió esos escritos, en el ejercicio de sus competencias para su actividad contenciosa, concluyó que los referidos documentos debían calificarse de documentos que obran en poder de una institución, en el sentido del artículo 2, apartado 3, en relación con su artículo 3, letra a).
- 16 Posteriormente, en los apartados 50 a 61 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó las diferentes alegaciones de la Comisión que rebatían la calificación de los escritos controvertidos como documentos que obran en su poder, en el sentido de las disposiciones del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 en relación con su artículo 3, letra a). Estas alegaciones se basaban en que esos escritos iban dirigidos al Tribunal de Justicia y que se transmitieron a la Comisión únicamente en forma de copias y, como documentos judiciales, no estaban incluidos en la actividad administrativa de la Comisión, ni, por tanto, en su competencia, teniendo en cuenta que el Reglamento n.º 1049/2001 no se refería a la actividad contenciosa de dicha institución.
- 17 A este respecto, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, el Tribunal General constató, en primer lugar, que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 no supedita su aplicación al requisito de que el documento «recibido» por la institución de que se trate se le haya dirigido y transmitido directamente por su autor. Posteriormente, en los apartados 53 y 54 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, recordando que el concepto de «documento» es objeto de una definición amplia en el artículo 3, letra a), del referido Reglamento, estimó que carecía de pertinencia a este respecto que los escritos controvertidos se transmitieran a la Comisión en forma de copias y no de originales. Asimismo, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, el Tribunal General constató que de los objetivos en materia de transparencia fijados por ese Reglamento, que se desprenden, en particular, del considerando 2 de éste, de la definición amplia del concepto de «documento», en el sentido del artículo 3, letra a), del referido Reglamento y de la formulación y de la propia existencia, en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de éste, de una excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales, resulta que el legislador de la Unión no quiso excluir la actividad contenciosa de las instituciones del derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos que obren en poder de éstas.
- 18 Por último, el Tribunal General consideró, en los apartados 60 y 61 de la sentencia recurrida, que los escritos controvertidos fueron transmitidos a la Comisión en el marco de un recurso por incumplimiento, que ésta interpuso en el ejercicio de sus competencias a tenor del artículo 226 CE (actualmente artículo 258 TFUE), y que, por tanto, la Comisión mantenía erróneamente que no había recibido esos escritos en el ejercicio de sus competencias.
- 19 En segundo término, el Tribunal General examinó, en los apartados 63 a 112 de la sentencia recurrida, la incidencia del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, sobre la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001.
- 20 A este respecto, el Tribunal General recordó, de entrada, en los apartados 67 a 73 de dicha sentencia, que tanto del artículo 15 TFUE como del sistema del Reglamento n.º 1049/2001 y de la finalidad de la normativa de la Unión en la materia resulta que la actividad jurisdiccional como tal está excluida del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos previsto por dicha normativa. Asimismo, según el Tribunal General los escritos presentados por la Comisión ante los órganos

jurisdiccionales de la Unión en un procedimiento judicial y los presentados por un Estado miembro en un recurso por incumplimiento «guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia».

- 21 Ahora bien, el Tribunal General dedujo, en los apartados 75 a 80 de la sentencia recurrida, tanto de su propia jurisprudencia (sentencias de 6 de julio de 2006 *Franchet y Byk/Comisión*, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartados 88 a 90; de 3 de octubre de 2012, *Jurašinović/Consejo*, T-63/10, EU:T:2012:516, apartados 66 y 67, y de 12 de septiembre de 2007, *API/Comisión*, T-36/04, EU:T:2007:258, apartado 60) como de la del Tribunal de Justicia (sentencia de 21 de septiembre de 2010, *Suecia y otros/API y Comisión*, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 94), que, a pesar de formar parte de la actividad judicial de los tribunales de la Unión, tales escritos no están excluidos, por el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, del derecho de acceso a los documentos. En este contexto, en el apartado 82 de la mencionada sentencia, el Tribunal General estimó que «[debía] distinguirse entre, por un lado, la exclusión, en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, de la actividad judicial del Tribunal de Justicia del derecho de acceso a los documentos y, por otro lado, los escritos redactados para [un procedimiento judicial], los cuales, aun cuando forman parte de la citada actividad judicial, no están sin embargo comprendidos en la exclusión establecida en la citada disposición y están, por el contrario, sujetos al derecho de acceso a los documentos».
- 22 En consecuencia, el Tribunal General declaró, en el apartado 83 de la sentencia recurrida, que «el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, no se [oponía] a la inclusión de los escritos controvertidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001», antes de desestimar las diferentes alegaciones de la Comisión sobre, por un lado, la distinción que debe realizarse entre los escritos de la Comisión y los de los Estados miembros a efectos de este análisis y, por otro, sobre el hecho de que las normas específicas relativas al acceso a los documentos judiciales quedarían sin efecto y se eludirían si se admitiera el acceso, con arreglo al citado Reglamento, a los escritos redactados por un Estado miembro para un procedimiento judicial.
- 23 Respecto a estas alegaciones, el Tribunal General estimó, en primer lugar, en el apartado 92 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta del contexto diferente entre el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2010, *Suecia y otros/API y Comisión* (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), dictada en un litigio sobre la divulgación de escritos de la Comisión relativos a procedimientos judiciales pendientes, y el presente asunto, las consideraciones relativas al principio de igualdad de armas, como las expuestas en los apartados 86 y 87 de dicha sentencia, no eran pertinentes en este asunto.
- 24 En segundo lugar, el Tribunal General señaló, por un lado, en el apartado 102 de la sentencia recurrida, que, al proceder a la interpretación de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en su sentencia de 21 de septiembre de 2010, *Suecia y otros/API y Comisión* (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), el Tribunal de Justicia reconoció implícitamente que dicho Reglamento era aplicable a los escritos de la Comisión. Por otro lado, el Tribunal General señaló, en los apartados 103 a 105 de la sentencia recurrida, que la inclusión de los escritos controvertidos en el ámbito de aplicación de ese Reglamento no perjudicaba el objetivo de las normas específicas relativas al acceso a los documentos referidos a los procedimientos judiciales, en la medida en que la protección de tales procedimiento podía, en su caso, garantizarse mediante la aplicación de la excepción al acceso, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del citado Reglamento.
- 25 Por último, en cuanto a las costas, el Tribunal General consideró que la publicación por el Sr. Breyer en Internet del escrito de contestación a la demanda de la Comisión y del intercambio de correspondencia entre el Sr. Breyer y la Comisión constituía un uso inadecuado de los documentos procesales que justificaba un reparto de las costas a partes iguales entre el Sr. Breyer y la Comisión.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 26 Mediante sendas resoluciones del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre y de 6 de octubre de 2015, se admitió la intervención del Reino de España y de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 27 En su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, resuelva definitivamente el litigio desestimando el recurso interpuesto por el Sr. Breyer y condene a este último al pago de las costas.
- 28 El Sr. Breyer, la República de Finlandia y el Reino de Suecia solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la Comisión.

Sobre el recurso de casación

Alegaciones de las partes

- 29 Mediante su motivo único, la Comisión sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, no se oponía a la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 a una solicitud de acceso a documentos elaborados por un Estado miembro a efectos de un procedimiento judicial que obran en poder de la Comisión, como los escritos controvertidos, habida cuenta de la naturaleza especial de tales documentos.
- 30 Según la Comisión, un escrito presentado por una institución de la Unión ante los tribunales de ésta tiene una «doble naturaleza» en tanto está incluido a la vez en el derecho de acceso general a los documentos de las instituciones, consagrado en el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo primero, y en la excepción relativa a los documentos relacionados con la actividad judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, prevista en el párrafo cuarto de dicha disposición. El Tribunal de Justicia tuvo en cuenta esa «doble naturaleza» cuando se pronunció, en relación con el Reglamento n.º 1049/2001, sobre el acceso a los escritos de la Comisión de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541). La Comisión estima, en cambio, que los documentos relacionados con la actividad judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que no han sido elaborados por una institución, no tienen tal «doble naturaleza» y que el presente asunto se inscribe en un contexto diferente tanto desde el punto de vista fáctico, referirse a escritos elaborados por un Estado miembro, como desde el punto de vista jurídico, ya que el marco jurídico fue modificado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
- 31 La Comisión subraya, a este respecto, que el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, prohíbe al legislador de la Unión ampliar, mediante un reglamento basado en el párrafo segundo de esa disposición, el derecho de acceso a los documentos de las instituciones a documentos que guarden relación con la actividad judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin sostener que el Reglamento n.º 1049/2001 sea inválido, la Comisión, aun admitiendo que la validez de los actos de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en la que se adoptaron, estima que, habida cuenta del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, el Tribunal General debería haber interpretado el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 de manera restrictiva. En consecuencia, debería haber considerado que ese Reglamento no se aplica a los documentos relacionados con la actividad judicial, en la medida en que éstos no hayan sido elaborados por una institución.

- 32 El Reino de España y la República Francesa respaldan la alegación de la Comisión, mientras que el Sr. Breyer, apoyado por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, partes coadyuvantes en primera instancia, defienden la tesis contraria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 33 Con carácter preliminar, procede observar que, mediante su motivo único, la Comisión impugna la apreciación del Tribunal General relativa a la propia aplicabilidad del Reglamento n.º 1049/2001 a la solicitud de acceso a los escritos controvertidos presentada ante dicha institución por el Sr. Breyer, sin tocar la cuestión, diferente y no planteada al Tribunal de Justicia en este recurso de casación, de si el acceso a estos escritos debe concederse o, en su caso, denegarse, aplicando disposiciones de ese Reglamento.
- 34 Este motivo único tiene por objeto la incidencia del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, sobre el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001. Antes de apreciar la procedencia de las alegaciones formuladas por la Comisión a este respecto, es preciso examinar, en primer lugar, el ámbito de aplicación del referido Reglamento, tal como resulta de los términos de éste.
- 35 Según el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con su artículo 1, letra a), dicho Reglamento se aplica a todos los documentos que obren en poder del Parlamento, el Consejo y la Comisión, es decir, a los documentos elaborados o recibidos por dichas instituciones y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea. A tenor del artículo 3, letra a), del citado Reglamento, debe entenderse por «documento» «todo contenido, sea cual fuere su soporte [...] referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución».
- 36 Es preciso añadir que el artículo 3, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001 establece expresamente que el derecho de acceso a los documentos que obren en poder del Parlamento, del Consejo y de la Comisión se extiende no sólo a los documentos elaborados por estas instituciones, sino también a los recibidos de terceros entre los que figuran tanto las demás instituciones de la Unión como los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 55).
- 37 Así, el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 se define en función de las instituciones enumeradas por éste, y no atendiendo a categorías de documentos específicos ni, como ya señaló el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 56), según el autor del documento que obre en poder de una de esas instituciones.
- 38 En este contexto, la circunstancia de que los documentos que obren en poder de una de las instituciones a que se refiere el Reglamento n.º 1049/2001 hayan sido elaborados por un Estado miembro y guarden relación con procedimientos judiciales no puede excluir tales documentos del ámbito de aplicación de ese Reglamento. En efecto, por un lado, el hecho de que el Reglamento no sea aplicable a las solicitudes de acceso a los documentos que obren en poder del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no significa que los documentos relacionados con la actividad judicial de esa institución escapen, por principio, al ámbito de aplicación de ese Reglamento cuando tales documentos se encuentren en poder de las instituciones de la Unión enumeradas en el referido Reglamento, como la Comisión.

- 39 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la protección de los intereses legítimos de los Estados miembros por lo que respecta a tales documentos puede garantizarse a través de las excepciones al principio del derecho de acceso a los documentos previstas en el Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 83).
- 40 A este respecto, el Reglamento n.º 1049/2001 establece disposiciones que se encargan de definir los límites objetivos de interés público o privado que pueden justificar que se deniegue la divulgación de documentos (la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 57), entre las que figura, en particular, el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del referido Reglamento, a tenor del cual las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los procedimientos judiciales, salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 41 Procede recordar, en este contexto, que, en la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), el Tribunal de Justicia reconoció la existencia de una presunción general según la cual la divulgación de los escritos presentados por una institución en un procedimiento judicial perjudica a la protección de un procedimiento judicial en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 en tanto el referido procedimiento esté pendiente. Esta presunción general de confidencialidad se aplica también a los escritos presentados por un Estado miembro en tal procedimiento.
- 42 Ahora bien, como ha precisado el Tribunal de Justicia, la existencia de esta presunción general no excluye el derecho del interesado a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 103).
- 43 Además, en cuanto, a los escritos redactados por un Estado miembro, procede recordar, como hizo el Tribunal General en el apartado 97 de la sentencia recurrida basándose en la jurisprudencia pertinente a ese respecto, que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, que dispone que un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue un documento procedente de éste sin su consentimiento previo, da al Estado miembro interesado la posibilidad de participar en la decisión que corresponde adoptar a la institución y establece para ello un proceso de toma de decisiones para determinar si las excepciones materiales que enumeran los apartados 1 a 3 del artículo 4 se oponen a que se dé acceso al documento considerado, incluso cuando se trata de escritos redactados para un procedimiento judicial. No obstante, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001 no confiere a dicho Estado miembro un derecho de veto general e incondicional para oponerse discrecionalmente a la divulgación de documentos que procedan de él y que estén en poder de una institución.
- 44 En el presente caso, no se discute que los escritos controvertidos se encuentran en posesión de la Comisión. Además como consideró acertadamente el Tribunal General en los apartados 51 y 52 de la sentencia recurrida, la circunstancia de que la Comisión recibiera estos escritos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y no del Estado miembro interesado, no tiene ninguna incidencia sobre la determinación de la propia aplicabilidad del Reglamento n.º 1049/2001.
- 45 En cuanto al hecho, invocado por la Comisión, de que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni los Reglamentos de Procedimiento de los tribunales de la Unión prevén el derecho de acceso de terceros a los escritos procesales presentados en los procedimientos judiciales, si bien debe ser tenido en cuenta a efectos de la interpretación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 (véase la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 100), no puede

conducir a la inaplicabilidad del referido Reglamento a las solicitudes de acceso a los escritos elaborados por un Estado miembro para un procedimiento judicial ante el juez de la Unión que obren en poder de la Comisión.

- 46 En estas condiciones, a tenor del Reglamento n.º 1049/2001, los escritos controvertidos están incluidos en el ámbito de aplicación de éste como «documentos que obren en poder de una institución», en el sentido del artículo 2, apartado 3, del referido Reglamento.
- 47 En cuanto, en segundo lugar, a la alegación de la Comisión según la cual el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, incluido en el Derecho primario tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, impide al legislador de la Unión prever un derecho de acceso para documentos relacionados con la actividad judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que no han sido elaborados por una institución, de modo que la única interpretación admisible del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 consiste en excluir tales documentos del ámbito de aplicación de dicho Reglamento, procede examinar la estructura general y los objetivos del artículo 15 TFUE, apartado 3.
- 48 A tenor del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sólo está sujeto al régimen de acceso a los documentos de las instituciones, previsto en el párrafo primero de la misma disposición, cuando ejerce funciones administrativas. De ello se deduce que los requisitos que regulen el acceso a los documentos en poder de dicha institución relacionados con su actividad judicial no puede establecerse mediante reglamentos adoptados en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, ya que el acceso a los documentos administrativos de éste se regulan, por otro lado, mediante su Decisión de 11 de diciembre de 2012 relativa al acceso del público a los documentos que obren en poder del Tribunal de Justicia de la Unión Europea actuando en ejercicio de sus funciones administrativas (DO 2013, C 38, p. 2), sustituida por una Decisión de 11 de octubre de 2016 (DO 2016, C 445, p. 3).
- 49 Sin embargo, la no aplicabilidad del régimen de acceso a los documentos, previsto en el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo primero, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando éste ejerce funciones jurisdiccionales no es óbice para la aplicación de ese régimen a una institución, a la que le resultan plenamente de aplicación las disposiciones del artículo 15 TFUE, apartado 3, y del Reglamento n.º 1049/2001, como la Comisión, cuando ésta tiene en su poder documentos elaborados por un Estado miembro, como los escritos controvertidos, relacionados con procedimientos judiciales.
- 50 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha precisado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que la introducción del artículo 15 TFUE, que sustituyó al artículo 255 CE, ha ampliado el ámbito de aplicación del principio de transparencia en el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 81).
- 51 En efecto, a diferencia del artículo 255 CE, cuyo ámbito de aplicación se limitaba a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, el artículo 15 TFUE, apartado 3, prevé ahora un derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, incluido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, cuando ejerzan funciones administrativas. Contrariamente a lo que sostiene en esencia la Comisión, ningún elemento permite afirmar que la ampliación del referido derecho para abarcar las actividades administrativas de estos últimos vaya acompañada por la introducción de restricción alguna al ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 por lo que respecta a los documentos que tengan su origen en un Estado miembro, como los escritos controvertidos, que obran en poder de la Comisión relacionados con un procedimiento judicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 52 La interpretación amplia del principio de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión se ve corroborada, además, de un lado, por el artículo 15 TFUE, apartado 1, que prevé que las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de

apertura, principio también reafirmado en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, y en el artículo 298 TFUE, así como, de otro lado, por la consagración del derecho de acceso a los documentos en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A la luz de estas disposiciones del Derecho primario que consagran el objetivo de una administración europea abierta, el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, no puede interpretarse, contrariamente a lo que pretende la Comisión, en el sentido de que exija una lectura restrictiva del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 conforme a la cual los documentos elaborados por un Estado miembro, como los escritos controvertidos, no estén comprendidos en el ámbito de aplicación de ese Reglamento cuando obran en poder de la Comisión.

- 53 En cuanto al riesgo, aducido por la Comisión, de que se eludan las normas de procedimiento a que se refiere el apartado 45 de la presente sentencia, es preciso recordar que las limitaciones respecto al acceso a los documentos de carácter judicial, ya se establezcan con arreglo al artículo 255 CE, sustituido por el artículo 15 TFUE, o en virtud del Reglamento n.º 1049/2001, persiguen la misma finalidad, a saber, la de garantizar que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones se ejerza sin perjudicar a la protección de los procedimientos judiciales, esta protección conlleva, en particular que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de recta administración de la justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 84 y 85).
- 54 Habida cuenta del hecho de que el Reglamento n.º 1049/2001 permite denegar, en su caso, la divulgación de los documentos relacionados con procedimientos ante los tribunales de la Unión y así garantizar la protección de tales procedimientos judiciales, como resulta de los apartados 40 a 42 de la presente sentencia, procede considerar que el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, no exige, contrariamente a lo que alega en esencia la Comisión, una interpretación conforme a la cual los escritos elaborados por un Estado miembro y que obren en poder de la Comisión, como los escritos controvertidos, deban excluirse necesariamente del ámbito de aplicación de ese Reglamento. En efecto, en la medida en que la protección de los procedimientos judiciales se garantiza así, de conformidad con la finalidad del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, la eficacia de esta disposición no puede verse afectada.
- 55 En estas condiciones, el Tribunal General estimó acertadamente, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, que la exclusión del derecho de acceso a los documentos contemplada en el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, no se aplicaba a los escritos, al igual que tampoco se aplicaba a los elaborados por la propia Comisión.
- 56 Por consiguiente, el Tribunal General consideró sin incurrir en error, en el apartado 113 de dicha sentencia, que los escritos controvertidos estaban incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, y, por ello, anuló la decisión de la Comisión de 3 de abril de 2012 por la que se denegó el acceso a los citados escritos al Sr. Breyer.
- 57 De ello se desprende que procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

- 58 Conforme al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 59 A tenor del artículo 138, apartado 1, de ese Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

- 60 Con arreglo al artículo 138, apartado 3, del citado Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.
- 61 En el presente asunto, aun cuando no se ha estimado el recurso de casación interpuesto por la Comisión, consta que el Sr. Breyer, que ha solicitado que se condene en costas a la Comisión, ha publicado en Internet versiones anonimizadas de los escritos presentados en este procedimiento de casación.
- 62 Pues bien, como resulta del artículo 171, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el recurso de casación será notificado a las demás partes en el asunto de que se trate ante el Tribunal General, los documentos procesales que se comunican así a las partes en el asunto ante el Tribunal de Justicia no son accesibles al público. Por tanto, la publicación en Internet, por el Sr. Breyer, de los escritos correspondientes al presente procedimiento, sin tener autorización para ello, suponen un uso inadecuado de los escritos procesales, que puede perjudicar la recta administración de la justicia, y que debe tenerse en cuenta a la hora de repartir las costas en el presente procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 92, 93 y 97 a 99).
- 63 En estas condiciones, procede condenar a la Comisión a cargar, además de con sus propias costas, con la mitad de las costas del presente recurso de casación del Sr. Breyer, correspondiendo a este último cargar con la otra mitad.
- 64 Además, en tanto el Sr. Breyer discute, en su escrito de contestación al recurso de casación, el razonamiento del Tribunal General relativo a la imposición de costas en primera instancia, que figura en el apartado 119 de la sentencia recurrida, en particular, en la medida en que dicho órgano jurisdiccional consideró que una parte a la que se le concede el acceso a los documentos procesales de las demás partes sólo puede servirse de ese derecho para la defensa de sus propios intereses, excluyendo cualquier otro objetivo, como el de suscitar críticas entre el público sobre las alegaciones formuladas por las demás partes del asunto, basta recordar que, de conformidad con el artículo 174 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, las pretensiones del escrito de contestación deben tener por objeto la estimación o la desestimación, total o parcial, del recurso de casación.
- 65 Ahora bien, dado que las pretensiones del recurso de casación de la Comisión no se referían a la cuestión del reparto de costas en la sentencia recurrida, esa pretensión del Sr. Breyer es inadmisibile.
- 66 Por último, el artículo 140, apartado 1, del citado Reglamento, que resulta aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este Reglamento, prevé que los Estados miembros y las instituciones que hayan intervenido en el litigio como coadyuvantes carguen con sus propias costas. En el presente asunto, procede resolver que el Reino de España, la República Francesa, la República de Finlandia y el Reino de Suecia carguen con sus propias costas correspondientes al presente recurso de casación.

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

- 1) **Desestimar el recurso de casación.**
- 2) **Condenar a la Comisión a cargar, además de con sus propias costas, con la mitad de las del Sr. Patrick Breyer.**
- 3) **El Reino de España, la República Francesa, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

Firmas