CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 15 de septiembre de 2009 [1]

I. Introducción

1. Mediante el recurso de casación interpuesto por Internationaler Hilfsfonds eV, una organización no gubernamental que desarrolla su actividad en el ámbito de la ayuda humanitaria, ésta solicita, fundamentalmente, por una parte, que el Tribunal de Justicia anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 5 de junio de 2008 [2] (en lo sucesivo, «sentencia recurrida») mediante la cual éste declaraba la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la recurrente contra la presunta decisión contenida en la carta de la Comisión de 14 de febrero de 2005 por la que se le denegaba el acceso a determinados documentos y, por otra parte, que el Tribunal de Justicia anule esta decisión y se pronuncie con carácter definitivo sobre el fondo del litigio.

II. Marco jurídico

A. *Normativa comunitaria relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión de las Comunidades Europeas*

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, [3] define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE. Este Reglamento entró en vigor el 3 de diciembre de 2001.

3. Según el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, 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

1 — Lengua original: francés.
2 — Internationaler Hilfsfonds/Comisión (T-141/05).
3 — DO L 145, p. 43.

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.

4. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse en cualquier forma escrita, incluido el formato electrónico, sin que esté obligado el solicitante a justificar su solicitud.

5. En este sentido, el Reglamento nº 1049/2001 establece una tramitación diferenciada respecto de las solicitudes iniciales y las solicitudes confirmatorias.

6. 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.»

7. Por lo que respecta a la tramitación de las solicitudes confirmatorias, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 dispone lo siguiente:

«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]».

8. Por otra parte, según el artículo 2, párrafos primero y segundo, del anexo de la Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom, de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno, [4] toda solicitud de acceso a un documento se enviará por correo, fax o correo electrónico a la secretaría general de la Comisión, a la dirección general o al servicio competente. La Comisión deberá responder a las solicitudes de acceso iniciales y confirmatorias dentro de los quince días laborables siguientes al registro de la solicitud. Cuando se trate de solicitudes complejas o voluminosas, este plazo podrá prolongarse quince días laborables. Toda prolongación del plazo deberá justificarse y comunicarse previamente al solicitante.

9. Por lo que respecta a la tramitación de las solicitudes iniciales, el artículo 3 del anexo de la Decisión 2001/937 dispone que el solicitante será informado del curso reservado a su solicitud bien por el Director General o el Jefe de Servicio al que competa la solicitud, bien por un director designado al efecto por la secretaría general, bien por el funcionario que designen al efecto. Esta disposición prevé, igualmente, que toda respuesta total o parcialmente negativa deberá informar al solicitante de su derecho a presentar, en el plazo de quince días laborables a contar desde la recepción de la respuesta, una solicitud confirmatoria ante el Secretario General de la Comisión.

10. Por lo que respecta a la tramitación de las solicitudes confirmatorias, el artículo 4 del anexo de la Decisión 2001/937 dispone que la facultad de adoptar las decisiones relativas a las solicitudes confirmatorias se delega en el Secretario General, el cual estará asistido por la dirección general o el servicio competente en la preparación de la decisión. Este artículo prevé, igualmente, que la decisión será adoptada por el Secretario General previo acuerdo del Servicio Jurídico. La decisión se comunicará al solicitante por escrito, en su caso por vía electrónica, informándole de su derecho a interponer un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, o a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.

B. *Normativa comunitaria relativa a las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo*

11. Según el artículo 195 CE, apartado 1, párrafo segundo:

«En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones

4 — DO L 345, p. 94.

que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución interesada. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.»

12. Según el artículo 2, apartado 6, de la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom, del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, [5] modificada por la Decisión 2002/262/CE, CECA, Euratom, del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2002, [6] (en lo sucesivo, «Decisión 94/262») las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no interrumpirán los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos. Según lo dispuesto en el apartado 7 de ese mismo artículo, cuando, a causa de un procedimiento judicial en curso o ya concluido sobre los hechos alegados, el Defensor del Pueblo deba declarar inadmisible una reclamación o dar por terminado el estudio de la misma, se archivarán los resultados de las investigaciones llevadas a cabo hasta ese momento.

5 — DO L 113, p. 15.
6 — DO L 92, p. 13.

13. El artículo 6 de la Decisión del Defensor del Pueblo Europeo de 8 de julio de 2002, por la que se adoptan disposiciones de ejecución de la Decisión 94/262, modificada el 5 de abril de 2004, (en lo sucesivo, «disposiciones de ejecución»), titulado «soluciones amistosas» dispone lo siguiente:

«6.1. Si el Defensor del Pueblo determina que existe un caso de mala administración, cooperará en la medida de lo posible con la institución afectada para encontrar una solución amistosa que suprima el caso de mala administración y dé satisfacción al demandante.

6.2. Si el Defensor del Pueblo estima que una cooperación de este tipo ha tenido éxito, archivará el asunto mediante una decisión motivada. Informará de su decisión al demandante y a la institución afectada.

6.3. Si el Defensor del Pueblo estima que no es posible una solución amistosa, o que la búsqueda de una solución amistosa no ha tenido éxito, o bien archivará el asunto mediante decisión motivada, que podrá contener un comentario crítico, o bien elaborará un informe con proyectos de recomendación.»

14. El artículo 8 de la Decisión del Defensor del Pueblo de 8 de julio de 2002, modificada el 5 de abril de 2004, titulado «informes y recomendaciones» dispone lo siguiente:

«8.1. El Defensor del Pueblo elaborará un informe con proyectos de recomendación dirigidos a la institución afectada si considera bien que:

a) es posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración, o que

b) el caso de mala administración tiene consecuencias generales.

8.2. El Defensor del Pueblo remitirá una copia de su informe y de los proyectos de recomendación a la institución afectada y al demandante.

8.3. La institución afectada remitirá al Defensor del Pueblo un informe motivado en el plazo de tres meses. El informe motivado podrá consistir en la aceptación de la decisión del Defensor del Pueblo y en detallar las medidas adoptadas con vistas a la ejecución de los proyectos de recomendación.

8.4. Si el Defensor del Pueblo no considera que el informe motivado es satisfactorio, podrá elaborar un informe especial dirigido al Parlamento Europeo sobre el caso de mala administración. El informe podrá contener recomendaciones. El Defensor del Pueblo remitirá un ejemplar del informe a la institución afectada y al demandante.»

III. Antecedentes del litigio, pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. En 1998, la recurrente suscribió con la Comisión el contrato LIEN 97-2011 para la cofinanciación de un programa de ayuda médica que la recurrente organizaba en Kazajistán.

16. Tras la resolución unilateral del contrato LIEN 97-2011 por la Comisión y tras solicitar esta institución la devolución de las cantidades satisfechas, decisiones contra las cuales la recurrente presentó el 7 de marzo de 2002 una reclamación ante el Defensor del Pueblo, la recurrente solicitó el 9 de marzo de 2002 a la Comisión el acceso a los documentos relativos a este contrato.

17. El 8 de julio de 2002, la Comisión remitió a la recurrente una lista de los documentos pertenecientes a cuatro expedientes. Basándose en lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, la Comisión denegó la solicitud de la recurrente respecto de determinados documentos pertenecientes a los tres primeros expedientes y de la totalidad de los documentos pertenecientes al cuarto expediente.

18. Mediante carta de 11 de julio de 2002, la recurrente solicitó al Presidente de la Comisión un acceso completo a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011.

19. El 26 de julio de 2002, la Comisión envió a la recurrente una contestación remitiéndose a la carta de 8 de julio de 2002.

20. El 26 de agosto de 2002, la recurrente consultó los expedientes a los que la Comisión le había concedido el acceso.

21. En marzo de 2003, el Defensor del Pueblo dio por concluida la reclamación de la recurrente presentada el 7 de marzo de 2002 en relación con la resolución unilateral del contrato por la Comisión y la solicitud de esta institución de devolución de las cantidades satisfechas. El Defensor del Pueblo apreció, en particular, que parecía que la Comisión y la recurrente habían llegado a una solución amistosa.

22. Sin embargo, a comienzos de octubre de 2003, la Comisión y la recurrente comprobaron que no se encontraban en disposición de llegar a tal solución amistosa.

23. El 6 de octubre de 2003, la recurrente presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo mediante la que denunciaba que la Comisión le había denegado un acceso completo a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011.

24. 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 LIEN 97-2011 presentada por la recurrente, y en el que le invitaba a reconsiderar esta solicitud. Igualmente, el Defensor del Pueblo 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.

25. El 12 de octubre de 2004, la Comisión remitió al Defensor del Pueblo un informe motivado en el que le informaba de que había aceptado su proyecto de recomendación y

había procedido a un nuevo examen de la solicitud de acceso a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011 presentada por la recurrente. No obstante, pese a este nuevo examen, la Comisión siguió denegando a la recurrente el acceso a los documentos respecto de los cuales ya le había denegado anteriormente el acceso, a excepción de cinco de ellos cuya copia se adjuntaba al informe.

26. El 14 de diciembre de 2004, el Defensor del Pueblo adoptó una decisión definitiva relativa a la reclamación presentada por la recurrente el 6 de octubre de 2003. En conclusión, el Defensor del Pueblo formulaba 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 la recurrente el acceso a muchos de los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011 constituía un caso de mala administración. No obstante, al considerar que el Parlamento Europeo no podía adoptar medidas que apoyasen la postura de la recurrente y la suya misma en el presente asunto, el Defensor del Pueblo no estimó necesario dirigir un informe especial al Parlamento y decidió dar por concluido el procedimiento de reclamación iniciado por la recurrente.

27. El 22 de diciembre de 2004, basándose en las conclusiones del Defensor del Pueblo contenidas en su decisión de 14 de diciembre de 2004, la recurrente remitió a la Comisión una solicitud de acceso completo a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011.

28. El 14 de febrero de 2005, en respuesta a esta solicitud, el Director de la Dirección «Apoyo de Operaciones», integrada en la Oficina de Cooperación EuropeAid, remitió al abogado de la recurrente una carta en la que le indicaba que, tras haber tomado posición respecto de la decisión del Defensor del Pueblo de 14 de diciembre de 2004, la Comisión tenía la intención de no permitir el acceso a los documentos a los que resultaba de aplicación el régimen de las excepciones contempladas en el Reglamento nº 1049/2001 y que no se encontraran entre los documentos que ya habían sido puestos a su disposición el 26 de agosto de 2002 o entre los cinco documentos adjuntados al informe motivado de fecha 12 de octubre de 2004, cuyo contenido había sido comunicado a la recurrente.

29. El 11 de abril de 2005, la recurrente interpuso recurso ante el Tribunal de Primera Instancia solicitando la anulación de la supuesta decisión contenida en la carta de 14 de febrero de 2005.

30. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró, con carácter principal, que la carta de 14 de febrero de 2005 constituía un acto meramente confirmatorio de la decisión de 26 de julio de 2002, la cual ya había adquirido carácter definitivo respecto de la recurrente y que, en consecuencia, el recurso interpuesto contra este acto debía ser declarado inadmisible. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia desestimó, en particular, la alegación de la recurrente en el sentido de que tanto las conclusiones del Defensor del Pueblo contenidas en su decisión de 14 de diciembre de 2004 como el desarrollo y los resultados de las investigaciones realizadas por éste en el marco de la tramitación de la reclamación de la

recurrente constituían elementos nuevos que permitían la reapertura de los plazos para recurrir. Este mismo Tribunal constató que la supuesta decisión contenida en la carta de 14 de febrero de 2005 no estaba precedida por un nuevo examen de la situación de la recurrente.

31. A mayor abundamiento, el Tribunal de Primera Instancia estimó que, aun suponiendo que la carta de 14 de febrero de 2005 no constituyera un acto meramente confirmatorio de la decisión de 26 de julio de 2002, el recurso interpuesto por la recurrente contra este acto sería prematuro en la medida en que este acto no constituiría sino una respuesta a una solicitud inicial, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, tras la cual la recurrente habría debido presentar una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, de este Reglamento.

32. Así pues, el Tribunal de Primera Instancia declaró el recurso inadmisible y condenó a la recurrente en costas.

33. Mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de agosto de 2008, la recurrente interpuso recurso de casación contra la sentencia recurrida. Con carácter principal, la recurrente solicita que el Tribunal de Justicia anule la sentencia recurrida, anule la decisión contenida en la carta de 14 de febrero de 2005 y se pronuncie definitivamente en cuanto al fondo, e imponga a la Comisión el pago de la totalidad de las costas. Subsidiariamente, la recurrente solicita al Tribunal de Justicia que devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia.

34. En su escrito de contestación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación por ser en parte inadmisible y en parte infundado, y que se condene en costas a la recurrente.

35. La recurrente y la Comisión presentaron ante el Tribunal de Justicia sus observaciones orales en la vista celebrada el 30 de junio de 2009. A efectos de la vista, se invitó a las partes a que se concentraran especialmente en las consecuencias de la falta de indicación de los recursos a la que se refiere el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 en una decisión denegatoria de una solicitud de acceso a documentos, y en particular, en la cuestión de si los plazos para recurrir comienzan a correr respecto de una decisión de estas características, y en si resulta aplicable, en el marco del Reglamento nº 1049/2001, la jurisprudencia relativa a la inadmisibilidad de un recurso de anulación presentado contra un acto meramente confirmatorio de un acto anterior no impugnado dentro de plazo.

IV. Análisis jurídico

A. *Consideraciones preliminares*

36. En apoyo de sus pretensiones de anulación de la sentencia recurrida, la recurrente invoca tres motivos de casación basados, respectivamente, en la incorrecta calificación

jurídica de la carta de 26 de julio de 2002 como instrumento que contenía una decisión recurrible, en la incorrecta calificación jurídica de la carta de 14 de febrero de 2005 como acto meramente confirmatorio, y en la incorrecta interpretación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001.

37. Es necesario señalar que los dos primeros motivos alegados por la recurrente van dirigidos contra la apreciación del Tribunal de Primera Instancia, realizada con carácter principal, según la cual el acto impugnado en primera instancia constituía un acto meramente confirmatorio de la decisión que se contenía en la carta de 26 de julio de 2002.

38. Por el contrario, el tercer motivo se refiere a la apreciación realizada «a mayor abundamiento» por el Tribunal de Primera Instancia por la que se apreciaba el carácter prematuro del recurso y que se basaba en una premisa diametralmente opuesta a la conclusión a la que había conducido su análisis con carácter principal; esto es, que el acto impugnado en primera instancia no constituía un acto meramente confirmatorio.

39. De este modo, más que a mayor abundamiento, esta segunda parte del razonamiento expuesto por el Tribunal de Primera Instancia fue claramente realizada con carácter subsidiario para el supuesto de que, tal como sostenía la recurrente, el acto impugnado no pudiera calificarse como acto meramente confirmatorio.

40. Si bien el recurso a esta técnica jurisdiccional no puede considerarse como irreprochable, en particular por cuanto deja entrever una cierta vacilación del juez que conoce del fondo respecto de la correcta calificación jurídica que deba darse a un acto comunitario, no puede, por sí misma, constituir un motivo suficiente para anular la sentencia recurrida, en particular cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, la segunda parte del razonamiento del Tribunal de Primera Instancia va directamente dirigida a dar respuesta a los argumentos expuestos por la recurrente para sostener la admisibilidad de su recurso en primera instancia.

41. No hay que olvidar que, en el presente proceso, tal como indicó acertadamente la Comisión en su escrito de contestación al recurso de casación, incluso suponiendo que deba rechazarse la apreciación realizada con carácter principal por el Tribunal de Primera Instancia, para que el recurso de casación pueda suponer la anulación de la sentencia recurrida y permita que el Tribunal de Justicia aprecie la admisibilidad del recurso en primera instancia, el órgano jurisdiccional de casación debería necesariamente estimar también el tercer motivo del recurso de casación.

42. A la inversa, si se desestimara el tercer motivo del recurso de casación, el Tribunal de Justicia debería necesariamente apreciar que la declaración de inadmisibilidad del recurso en primera instancia estaba fundada en Derecho, con independencia de la suerte que corrieran los dos primeros motivos del recurso de casación.

43. En consecuencia, considero que procede en primer lugar analizar el tercer motivo del recurso de casación. Únicamente en el caso de que se estime este motivo, el Tribunal de Justicia deberá proceder a comprobar la fundamentación de, al menos, uno de los otros dos motivos del recurso de casación.

44. No obstante, debo indicar de antemano que el tercer motivo del recurso de casación debería, a mi juicio, ser rechazado, lo cual, a su vez, conllevaría la desestimación del recurso de casación. Por lo tanto, únicamente analizaré con carácter subsidiario los motivos primero y segundo del recurso de casación.

B. *Con carácter principal, análisis del tercer motivo del recurso de casación basado en una incorrecta interpretación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001*

1. Alegaciones de las partes

45. La recurrente señala, en primer lugar, que las apreciaciones expuestas en los apartados 105 a 108 de la sentencia recurrida respaldan la postura defendida por ella en primera instancia y, según la cual, la solicitud de acceso presentada el 22 de diciembre de 2004 debía ser considerada como una primera solicitud en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, completamente nueva y, por otra parte, tratada como tal por la Comisión. No obstante, la recurrente no entiende cómo el Tribunal de Primera Instancia pudo llegar a la conclusión, en los apartados 109 y 110 de la sentencia recurrida, de que la respuesta contenida en el acto impugnado constituía una respuesta inicial contra la que la recurrente hubiera debido presentar una solicitud confirmatoria en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 en lugar de presentar directamente un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 230 CE. A juicio de la recurrente, carecía de sentido, habida cuenta en particular de la respuesta clara y definitiva que contenía la carta de 14 de febrero de 2005, obligarla a presentar ante la Comisión una nueva solicitud confirmatoria que no le hubiera supuesto más que una pérdida de tiempo y un nuevo desembolso de honorarios de abogados. Además, la recurrente sostiene que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001 establece una regla facultativa y que, habida cuenta de las circunstancias que concurrían en ese caso, no estaba obligada a presentar una nueva solicitud confirmatoria. La recurrente reprocha igualmente al Tribunal de Primera Instancia haber incurrido en un error procesal al rechazar su solicitud de completar el informe para la vista de 1 de febrero de 2007 con el fin de que figurara en el mismo la alegación basada en el carácter facultativo de las disposiciones del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001.

46. La Comisión propone que sea rechazado este motivo y destaca, por una parte, que la recurrente, a juicio de la Comisión, ha admitido que no presentó una solicitud confirmatoria en el sentido del Reglamento nº 1049/2001, y, por otra parte, que la respuesta inicial, en el sentido del artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento, no constituye un acto impugnable.

2. Apreciación

47. A título preliminar, como ya he mencionado anteriormente, la premisa del razonamiento seguido por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 103 a 110 de la sentencia recurrida se basa en la hipótesis de que el acto impugnado en primera instancia (la carta de 14 de febrero de 2005) no constituye un acto meramente confirmatorio de la decisión contenida en la carta de 26 de julio de 2002, tal como, por otra parte, sostenía la recurrente. La recurrente, en efecto, sostuvo ante el Tribunal de Primera Instancia (y continúa haciéndolo ante el Tribunal de Justicia en el presente recurso de casación) que la solicitud de acceso a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011 que había presentado a la Comisión el 22 de diciembre de 2004 constituía una solicitud inicial (completamente nueva) en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001. [7]

48. Cabe destacar que, tanto en primera instancia como en el marco del presente recurso de casación, la recurrente no parece haber fundamentado en absoluto su alegación en el rechazo de plano, *en el contexto del Reglamento nº 1049/2001,* de la pertinencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia acerca de la inadmisibilidad de un recurso presentado contra un acto meramente confirmatorio de un acto anterior no impugnado dentro del plazo señalado por la norma. Por el contrario, la recurrente parece más bien admitir la aplicabilidad de esta jurisprudencia en el marco del Reglamento nº 1049/2001 a la vez que sostiene que el acto impugnado no podría, *a la luz de las circunstancias que concurren en el caso concreto,* calificarse como un acto *meramente* confirmatorio de la decisión contenida en la carta de 26 de julio de 2002.

49. En los apartados 103 a 110 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia no se pronunció acerca de las razones concretas en las que se basaba la recurrente para alegar que el acto impugnado no constituía un acto meramente confirmatorio de la decisión contenida en la carta de 26 de julio de 2002, sino que se limitó a partir de esa hipótesis con el fin de analizar si, no obstante, cabía interponer un recurso judicial contra el acto impugnado, tal como sostenía la recurrente. No considero que este enfoque carezca intrínsecamente de validez, ya que el juez que conoce del fondo no está obligado a pronunciarse sobre todos los elementos del litigio, sino únicamente sobre aquellos que resultan esenciales para su resolución, habida cuenta en particular de las alegaciones de las partes y de la buena administración de la justicia. [8]

50. Dicho esto, cabe recordar que el Tribunal de Primera Instancia, en su apreciación

7 — Aunque al responder a una pregunta escrita que le fue formulada con arreglo al artículo 54 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la demandante se mostró «dispuesta» a que el Tribunal de Justicia considere la solicitud de 22 de diciembre de 2004 como una solicitud confirmatoria, esta respuesta, además de no haber sido desarrollada y contradecir la argumentación de la demandante en apoyo de su tercer motivo de casación, sólo fue formulada para el caso de que fuera «útil para una buena administración de la justicia» y «con carácter subsidiario» sin que tampoco fuera retirada en la vista ante el Tribunal de Justicia. En tales circunstancias, parece difícil dar a tal respuesta siquiera la categoría de alegación en apoyo del presente motivo de casación.

8 — Así, en este sentido, el Tribunal de Justicia ha admitido que el Tribunal de Primera Instancia podía pronunciarse sobre el fondo de un litigio sin hacerlo sobre una excepción de inadmisibilidad siempre que apreciara que, en cualquier caso, el recurso debía desestimarse por infundado [véase la sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer (C-23/00 P, Rec. p. I-1873), apartado 52], práctica que aplica el propio Tribunal de Justicia [véase la sentencia de 23 de marzo de 2004, Francia/Comisión (C-233/02, Rec. p. I-2759), apartado 26].

expuesta en los apartados 105 a 110 de la sentencia recurrida, constató, fundamentalmente, que el recurso de anulación interpuesto contra el acto impugnado era prematuro en la medida en que este acto no era sino el acto preparatorio de un acto final que habría de adoptarse.

51. A este respecto, según la jurisprudencia, cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se efectúa en varias fases, principalmente al finalizar un procedimiento interno, sólo constituyen, en principio, actos que pueden impugnarse las medidas que fijan definitivamente la postura de la institución al finalizar dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva. [9]

52. Por el contrario, la forma que adopte un acto o una decisión no incide, en principio, en la admisibilidad de un recurso de anulación, ya que la calificación de un acto como impugnable depende tanto de su contenido esencial como de la intención de sus autores. [10]

53. En lo que respecta al procedimiento administrativo de acceso a documentos regulado por el Reglamento nº 1049/2001, éste se desarrolla en dos fases sucesivas, conforme a lo dispuesto en sus artículos 7 y 8. [11]

54. Dicho artículo 7 regula la tramitación de las solicitudes iniciales. Frente a una respuesta que contenga una denegación total o parcial del acceso a los documentos solicitados (o a la falta de respuesta dentro del plazo fijado por el artículo 7 del Reglamento nº 1049/2001), es posible presentar una solicitud confirmatoria con el fin de que la institución *reconsidere su postura.* En virtud del artículo 8 del Reglamento nº 1049/2001, la denegación total o parcial (expresa o presunta) del acceso a los documentos solicitados en una solicitud confirmatoria habilita al solicitante a interponer un recurso judicial contra la institución, en las condiciones previstas en el artículo 230 CE.

55. De lo anterior se deduce que, tal como el Tribunal de Primera Instancia apreciaba acertadamente en el apartado 104 de la sentencia recurrida, solo la respuesta a una solicitud confirmatoria puede producir efectos jurídicos que puedan afectar a los intereses del solicitante y, en consecuencia, ser objeto de un recurso de anulación en virtud del artículo 230 CE.

56. No desvirtúa esta apreciación la alegación de la recurrente en el sentido de que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento

9 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639), apartado 10; de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión (C-147/96, Rec. p. I-4723), apartado 27, y de 17 de julio de 2008, Athinaïki Techniki/Comisión (C-521/06 P, Rec. p. I-5829), apartado 42.

10 — Véase, en este sentido, la sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartados 42 y 43.

11 — Véase, igualmente, el decimotercer considerando del Reglamento nº 1049/2001.

nº 1049/2001 se limita a contemplar una mera facultad de presentar una solicitud confirmatoria. En efecto, si bien es acertado sostener que el Reglamento nº 1049/2001 no pretendía imponer a cualquier solicitante la obligación de presentar una solicitud confirmatoria, concediéndole de esta forma la opción de impugnar, en el marco del procedimiento administrativo, la «postura» adoptada por la institución en su respuesta a la solicitud inicial, no es menos cierto que dicho Reglamento supedita claramente la admisibilidad del recurso de anulación al que se refiere el artículo 230 CE al agotamiento de las dos fases del procedimiento administrativo.

57. Por otra parte, y aunque la recurrente no lo diga claramente, a la luz de los términos del acto impugnado y de la intención de su autor, cabe afirmar que, en el apartado 109 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia acertó al considerar, de hecho, este acto como un acto de respuesta a una solicitud inicial en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001. Además, y aunque no corresponde al Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación apreciar de nuevo los hechos, debo también señalar que la recurrente no reprocha en absoluto al Tribunal de Primera Instancia, en el marco del tercer motivo del recurso de casación, haber desnaturalizado los elementos de hecho que fueron sometidos al Tribunal de Primera Instancia.

58. Por otro lado, la recurrente no puede sostener sin que su argumentación incurra en una manifiesta contradicción, que el Tribunal de Primera Instancia acertó al considerar (en línea con la Comisión) la solicitud presentada el 22 de diciembre de 2004 como una solicitud completamente nueva de acceso a los documentos relativos al contrato LIEN 97-2011 presentada en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 y, al mismo tiempo, que la recurrente tenía derecho a obviar los trámites procesales previstos en dicho Reglamento por la razón de que éstos le supondrían una pérdida de tiempo y un nuevo desembolso de honorarios de abogados. Además, si como sostiene la recurrente, la solicitud presentada el 22 de diciembre de 2004 hubiera de ser considerada como una solicitud completamente nueva, las circunstancias de hecho anteriores a esta solicitud tendrían poca relevancia a la hora de analizar el fundamento de sus argumentos en apoyo del presente motivo del recurso de casación.

59. Por lo demás, procede señalar que la solicitud de 22 de diciembre de 2004 fue dirigida a la Comisión por el asesor jurídico de la recurrente y que el acto impugnado en primera instancia le fue directamente notificado. En su calidad de profesional del Derecho, éste hubiera debido dar muestras de la competencia necesaria para que la recurrente cumpliera las exigencias del procedimiento administrativo previo a la presentación de un recurso de anulación establecidas en las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001. Por esta misma razón, no cabe razonablemente alegar, tal como el representante de la recurrente insinuó en la vista ante el Tribunal de Justicia, que las normas de procedimiento previstas por el Reglamento nº 1049/2001 eran oscuras y de difícil interpretación.

60. En consecuencia, considero que el Tribunal de Primera Instancia estimó acertadamente en el apartado 110 de la sentencia

recurrida que, aun suponiendo que el acto impugnado no constituyera un acto meramente confirmatorio, el acto impugnado constituía una respuesta a una solicitud inicial en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 contra la que no cabía presentar un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE.

61. Respecto de la alegación de la recurrente formulada «a mayor abundamiento», basta señalar que ésta no explica de qué manera el supuesto error procesal en que incurrió el Tribunal de Primera Instancia podría incidir en el fallo de la sentencia recurrida. Por otro lado, la recurrente admite expresamente, en el apartado 20 de su recurso de casación, que se había adjuntado al expediente de la primera instancia su carta dirigida al Tribunal de Primera Instancia, por la que se solicitaba que se tuviera en cuenta, en el informe para la vista, la alegación basada en el carácter facultativo de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. Por lo tanto, la alegación en cuestión fue ciertamente tenida en cuenta por el Tribunal de Primera Instancia tal como, por otra parte, lo demuestra implícitamente la apreciación, contenida en el apartado 109 de la sentencia recurrida, relativa fundamentalmente a la obligación de seguir el procedimiento administrativo de dos fases previsto en los artículos 7 y 8 del Reglamento nº 1049/2001 antes de presentar un recurso de anulación en virtud del artículo 230 CE.

62. En consecuencia, propongo que se rechace el tercer motivo del recurso de casación.

63. En estas condiciones, al estar fundado, a mi juicio, el primer punto del fallo de la sentencia recurrida por el que se declara inadmisible el recurso en primera instancia, no procedería analizar los motivos primero y segundo del recurso de casación.

64. Analizaré estos dos motivos del recurso de casación únicamente con carácter subsidiario para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no aceptara la propuesta que acabo de formular.

C. *Con carácter subsidiario, análisis del primer y segundo motivos del recurso de casación basados, respectivamente, en la incorrecta calificación jurídica de la carta de 26 de julio de 2002 como instrumento que contenía una decisión recurrible, y en la incorrecta calificación jurídica de la carta de 14 de febrero de 2005 como acto meramente confirmatorio*

1. Sobre el primer motivo del recurso de casación, basado en la incorrecta calificación jurídica de la carta de 26 de julio de 2002 como instrumento que contenía una decisión recurrible

a) Alegaciones de las partes

65. Según la recurrente, el Tribunal de Primera Instancia ha calificado incorrectamente la carta de 26 de julio de 2002 como una

respuesta a una solicitud confirmatoria en virtud del artículo 8 del Reglamento nº 1049/2001 que podía ser objeto de un recurso de anulación conforme al artículo 230 CE. En efecto, si el Tribunal de Primera Instancia no se hubiera abstenido de señalar que la carta de 26 de julio de 2002 había sido redactada incurriendo en un vicio sustancial de forma, habría debido apreciar la nulidad o la inexistencia jurídica de la decisión que contenía esta carta. A este respecto, la recurrente señala que la carta de 26 de julio de 2002 no fue redactada por el Secretario General de la Comisión, en contra de lo dispuesto en el artículo 4 del anexo de la Decisión 2001/937, no contiene ninguna motivación y no menciona los recursos que pueden interponerse, contraviniendo así el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001.

66. La Comisión expresa inicialmente sus dudas acerca de la admisibilidad del primer motivo del recurso de casación, en la medida en que la recurrente no precisa los elementos de la sentencia cuya anulación se solicita contra los que dirige su reproche y parece, al menos desde algún punto de vista, imputar al Tribunal de Primera Instancia errores en la constatación o la apreciación de los hechos, cuestión ésta que excede del control que puede realizar el Tribunal de Justicia a través del recurso de casación.

67. En cuanto al fondo y presuponiendo que el motivo del recurso de casación se limita a la incorrecta calificación jurídica de la carta de 26 de julio de 2002, la Comisión rechaza las alegaciones de la recurrente. En primer lugar, la Comisión considera que si las irregularidades mencionadas por la recurrente constituyeran vicios sustanciales de forma, éstas no habrían, en ningún caso, obligado al Tribunal de Primera Instancia a apreciar la inexistencia de la decisión de 26 de julio de 2002 sino que, a lo sumo, habrían llevado consigo ilegalidad de ésta y, por lo tanto, su condición de acto impugnable. Ahora bien, precisamente para impugnar ese acto la recurrente tenía la posibilidad, de la que no hizo uso, de presentar un recurso contra dicha decisión. En segundo lugar, la Comisión estima que, aun en el supuesto de que la carta de 26 de julio de 2002 fuera jurídicamente inexistente, con arreglo al artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 1049/2001, una vez transcurrido el plazo de quince días, se habría producido una resolución presunta por silencio negativo contra la que la recurrente hubiera podido presentar un recurso de anulación. Por lo tanto, suponiendo que el Tribunal de Primera Instancia hubiera errado al apreciar la existencia de una decisión expresa válida, la carta de 14 de febrero de 2005 debería, no obstante, ser considerada como un acto meramente confirmatorio de una decisión negativa (presunta) contra la que la recurrente hubiera debido recurrir en plazo.

b) Apreciación

68. No es necesario que el Tribunal de Justicia se detenga a analizar las dudas expresadas por la Comisión en cuanto a la admisibilidad del presente motivo del recurso de casación.

69. En efecto, a pesar de la cierta confusión con la que la recurrente presenta sus alegaciones en apoyo de este motivo del recurso de casación, ésta identifica a mi juicio suficientemente, con arreglo a Derecho, las aprecia-

ciones que figuran en los apartados 79 a 81 de la sentencia recurrida, según las cuales la decisión de 26 de julio de 2002 constituía un acto lesivo para la recurrente contra el que podía presentarse un recurso de anulación y que había adquirido carácter definitivo, como aquellas que incurren en errores de Derecho. Por otra parte, contrariamente a lo sostenido por la Comisión, la premisa en la que se basan las críticas de la recurrente no consiste en una impugnación de la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal de Primera Instancia, sino en el análisis incompleto de los elementos de hecho presentados ante éste. Ahora bien, el juez comunitario ha admitido como admisible en la fase del recurso de casación un motivo basado en el examen incompleto de los hechos por parte del juez que conoce del fondo. [12] Con mayor motivo debería apreciarse, igualmente, la admisibilidad respecto de un argumento en apoyo de un motivo de Derecho.

70. En cuanto al fondo, la resolución del primer motivo del recurso de casación podría revelarse como una cuestión más delicada de lo que pudiera parecer a primera vista.

71. Ciertamente, no debería plantear mayores dificultades calificar como irrelevante el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia omitiera supuestamente tomar en cuenta la falta de motivación de la carta de 26 de julio de 2002 alegada por la recurrente. En efecto, cabe señalar que el Tribunal de Primera Instancia apreció en el apartado 78 de la sentencia recurrida, apartado contra el que la recurrente no dirige sus críticas, que de los términos mismos de esta carta, que remitía expresamente a la carta de 8 de julio de 2002, resultaba que la Comisión había indicado claramente a la recurrente que no tenía intención de cambiar el sentido de su respuesta inicial. Así pues, la recurrente no puede sostener que el Tribunal de Primera Instancia no ha tomado en consideración la supuesta falta de motivación de la carta de 26 de julio de 2002. Por el contrario, este Tribunal ha efectivamente analizado si la denegación contenida en la carta de 26 de julio de 2002 había sido motivada al poner de relieve, precisamente, que esta carta había expuesto, al menos en síntesis, las razones que habían llevado a la Comisión a denegar el acceso completo de la solicitante al expediente relativo al contrato LIEN 97-2011.

72. En cambio, por lo que respecta a los otros dos vicios de que adolece la decisión de 26 de julio de 2002, consta que, por una parte, esta decisión ni ha sido adoptada por la autoridad competente señalada en el artículo 4 del anexo de la Decisión 2001/973, esto es, el Secretario General de la Comisión, ni indicaba el recurso que podía interponerse contra la misma, incumpliendo así la obligación que la institución tiene frente al solicitante en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, y que, por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia no examinó estos vicios.

73. En esta fase procesal, el control del Tribunal de Justicia podría limitarse a verificar si, en el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia hubiera analizado las dos irregularidades de que adolece la decisión de

12 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375), apartados 392 a 406, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de septiembre de 2008, Chassagne/Comisión (T-253/06 P), apartado 57.

26 de julio de 2002, éste habría llegado a la consecuencia de que esta decisión carecía «de eficacia jurídica» en el sentido de que debía ser considerada como nula o inexistente, tal como sostiene la recurrente.

74. No obstante, considero que es necesario realizar un análisis desglosado del motivo del recurso de casación, habida cuenta de que se ha imputado al Tribunal de Primera Instancia no haber analizado determinados hechos respecto de los cuales se ha objetado que, sin embargo, han sido expuestos ante este Tribunal.

75. Por lo tanto, sugiero analizar en primer lugar si el Tribunal de Primera Instancia estaba obligado a examinar los dos vicios de que adolecía la decisión de 26 de julio de 2002 que la recurrente ha señalado en su recurso de casación.

i) Acerca de la obligación de tomar en consideración la incompetencia del autor de la decisión de 26 de julio de 2002

76. En relación con la incompetencia del autor de la decisión de 26 de julio de 2002, consta que esta imputación no fue planteada ante el Tribunal de Primera Instancia.

77. Así pues, se plantea la cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia estaba obligado a apreciar de oficio una irregularidad de este tipo.

78. Tal como ya tuve la ocasión de exponer en los puntos 102 a 109 de las conclusiones que presenté en el asunto que dio lugar a la sentencia Common Market Fertilizers/Comisión, [13] el motivo basado en la incompetencia del autor del acto impugnado debe, *en principio,* ser señalado de oficio por el juez comunitario [14] en tanto motivo de orden público. En efecto, a mi juicio, tal motivo cumple, *en principio,* los dos criterios fundamentales señalados por el Abogado General Jacobs en los puntos 141 y 142 de sus conclusiones presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Salzgitter/Comisión, [15] que permiten apreciar:

— «si la norma infringida pretende contribuir a un objetivo fundamental del ordenamiento jurídico comunitario y si desempeña un papel importante en la consecución de dicho objetivo»

— y «si la norma infringida fue establecida en interés de terceros o de la colectividad en general, y no meramente en interés de las personas directamente afectadas». [16]

13 — Sentencia de 13 de septiembre de 2007 (C-443/05 P, Rec. p. I-7209).

14 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 1960, Alemania/Alta Autoridad (19/58, Rec. pp. 469 y ss., especialmente pp. 473 y 474); de 30 de septiembre de 1982, Amylum/Consejo (108/81, Rec. p. 3107), apartado 28, y de 13 de julio de 2000, Salzgitter/Comisión (C-210/98 P, Rec. p. I-5843), apartados 56 y 57.

15 — Sentencia citada en la nota anterior.

16 — Como ya señalé en las conclusiones que presenté en el asunto Common Market Fertilizers/Comisión, antes citado, a diferencia del Abogado General Jacobs, no considero que la condición del carácter manifiesto de la violación del Derecho comunitario guarde relación con la calificación del motivo como de orden público. Esta condición constituye, más bien, un presupuesto para el nacimiento de la obligación del juez comunitario de examinarlo de oficio.

79. Ciertamente, las normas de competencia tienen por objeto garantizar un objetivo (o un valor) fundamental del ordenamiento jurídico comunitario, cual es el equilibrio institucional, y, por lo general, se establecen en interés de la colectividad.

80. No es menos cierto que, si bien *en principio* un motivo basado en la incompetencia del autor del acto debe ser señalado de oficio, el enfoque más correcto consiste en apreciar caso por caso –es decir, en relación con la norma específica de competencia que supuestamente se ha infringido– si se cumplen los dos criterios mencionados, incluido, por consiguiente, el relativo al papel importante desempeñado por la norma en la consecución del objetivo o del valor fundamental en cuestión. [17]

81. Precisamente en este sentido considero que la norma infringida en el presente caso, esto es, el artículo 4, apartado 1, del anexo de la Decisión 2001/937 en virtud del cual se delega en el Secretario General la facultad de responder a las solicitudes confirmatorias de acceso a los documentos, no contribuye de forma significativa a mantener el equilibrio institucional. Esta norma guarda relación, más bien, con las medidas de gestión o de administración internas de la Comisión, con arreglo a la base jurídica que le sirve de fundamento; esto es, el artículo 14 del Reglamento Interno de la Comisión en su versión vigente en el momento de la adopción de la decisión de 26 de julio de 2002. [18] Así pues, no considero que la infracción de una norma de esta naturaleza se encuentre entre las cuestiones que el juez comunitario debe examinar de oficio.

82. De las anteriores consideraciones cabe deducir que el Tribunal de Primera Instancia no ha incurrido, a mi juicio, en ningún error de Derecho al no señalar de oficio la incompetencia del autor de la decisión de 26 de julio de 2002.

ii) Acerca de la obligación de tomar en consideración la falta de indicación de los recursos en la adopción de la decisión de 26 de julio de 2002

83. Procede recordar que, aunque el Tribunal de Justicia haya resuelto en los autos Guérin automobiles/Comisión que no existe ninguna obligación general, por parte de las autoridades administrativas de la Comunidad, de informar a los justiciables sobre las posibili-

17 — Véase, a este respecto, la sentencia de 14 de diciembre de 1988, Hecq/Comisión (280/87, Rec. p. 6433), apartado 12, en la que el Tribunal de Justicia rechazó examinar de oficio la competencia de un jefe de servicio para adoptar decisiones de gestión en relación con un funcionario.

18 — El artículo 14 del Reglamento interno de la Comisión, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2001 [DO (2000) L 308, p. 26], disponía que «la Comisión, siempre que se respete plenamente el principio de su responsabilidad colegiada, podrá delegar en los Directores Generales y Jefes de Servicio la adopción, en su nombre y dentro de los límites y condiciones que establezca, de medidas de gestión o de administración».

dades de recurrir, esta afirmación se encuentra, no obstante, supeditada a la «falta de disposición expresa del Derecho comunitario». [19]

84. Por lo que se refiere al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 obliga expresamente a la institución que deniegue total o parcialmente el acceso a «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]».

85. Así pues, en el caso que nos ocupa, como ya se ha indicado anteriormente, recaía sobre la Comisión, en el momento de la adopción de la decisión de 26 de julio de 2002, el deber de informar a la recurrente de los recursos de que disponía para impugnar esta decisión. [20]

86. Tal como se desprende de los escritos presentados ante el Tribunal de Primera Instancia, y tal como la Comisión ha admitido en su escrito de contestación al recurso de casación, [21] no cabe negar que, en el contexto del análisis por parte del Tribunal de Primera Instancia de la admisibilidad del recurso de anulación de la recurrente, ésta ha basado su argumentación, siquiera sumariamente, en la falta de indicación de los recursos de que disponía para impugnar la decisión de 26 de julio de 2002.

87. Es cierto que, según la jurisprudencia, para motivar de modo suficiente en Derecho su sentencia, el Tribunal de Primera Instancia no está obligado a responder con detalle a cada uno de los argumentos presentados por una parte. [22]

88. No obstante, habida cuenta de la exigencia impuesta por el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 que el Tribunal de Primera Instancia no podía ignorar, y de la omisión manifiesta por parte de la Comisión de indicar los recursos en el momento de la adopción de la decisión de 26 de julio de 2002, la recurrente pretendía claramente, al referirse a la irregularidad que afectaba a dicha decisión, que el Tribunal de Primera Instancia analizara las consecuencias

19 — Autos de 5 de marzo de 1999 (C-153/98 P, Rec. p. I-1441, apartado 15, y C-154/98 P, Rec. p. I-1451, apartado 15). Véase, igualmente, en este sentido, el auto de 7 de diciembre de 2004, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-521/03 P), apartado 44.

20 — La determinación de si esta indicación debe figurar en la motivación de la propia decisión o en el documento de notificación de la decisión no puede calificarse como decisiva y, en cualquier caso, no está regulada por el Reglamento nº 1049/2001. Por el contrario, lo relevante es que la información sobre los recursos se comunique en el momento en el que se deniegue total o parcialmente el acceso a los documentos solicitados.

21 — Véanse, respectivamente, el punto 4 (p. 4) de las observaciones de la recurrente sobre la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia, y la nota a pie de página nº 2 (p. 4) del escrito de contestación al recurso de casación presentado ante el Tribunal de Justicia.

22 — Véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2001, Connolly/Comisión (C-274/99 P, Rec. p. I-1611), apartado 121; de 11 de septiembre de 2003, Bélgica/Comisión (C-197/99 P, Rec. p. I-8461), apartado 81, y de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, Rec. p. I-6513), apartado 91.

que pudieran derivarse de esta omisión en relación con la admisibilidad del recurso presentado ante este Tribunal, la cual, no olvidemos, fue expresamente rechazada por la Comisión.

89. Ahora bien, como precisaré más adelante en las presentes conclusiones, este análisis habría debido llevar, en particular, al Tribunal de Primera Instancia a plantearse la eventual inoponibilidad de los plazos para recurrir frente a la recurrente.

90. Por tanto, al abstenerse de analizar la falta de indicación de los recursos que cabía presentar contra la decisión de 26 de julio de 2002, tal como solicitaba la recurrente, y, en consecuencia, al no interrogarse acerca de las consecuencias que pudieran derivarse de esta irregularidad en el momento de adoptar una decisión basada en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, considero que el Tribunal de Primera Instancia ha, cuando menos, motivado insuficientemente [23] la conclusión a la que llegó en la sentencia recurrida en el sentido de que la decisión de 26 de julio de 2002 constituía un acto impugnable que había adquirido carácter definitivo en el momento de la presentación del recurso dirigido contra el acto adoptado el 14 de febrero de 2005.

91. No considero que el error de Derecho en relación con el deber de motivación que acabo de señalar pueda ser subsanado por el Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación, ya que el control que éste está llamado a realizar en el presente caso se refiere no solo a motivos exclusivamente jurídicos sino, al menos en parte, a la apreciación de hechos que no fueron analizados por el Tribunal de Primera Instancia. [24]

92. De las anteriores consideraciones se desprende que debería anularse parcialmente la sentencia recurrida; esto es, en la medida en que, con carácter principal, declara inadmisible el recurso presentado por la recurrente por haberse dirigido contra un acto meramente confirmatorio del acto adoptado el 26 de julio de 2002.

93. Si el Tribunal de Justicia compartiera este punto de vista, ya no procedería pronunciarse sobre el segundo motivo del recurso de casación, ya que no podría dar lugar a una anulación más amplia que la que acabo de proponer. [25]

23 — A todos los efectos, debo recordar que el Tribunal de Justicia ya ha apreciado anteriormente que la insuficiencia de motivación podía, incluso debía, ser señalada de oficio por el juez comunitario [véase, en particular, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 67 y la jurisprudencia citada].

24 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de septiembre de 2003, Kik/OAMI (C-361/01 P, Rec. p. I-8283), apartado 101; de 30 de septiembre de 2003, Biret International/Consejo (C-93/02 P, Rec. p. I-10497), apartado 60, y Biret & Cie/Consejo (C-94/02 P, Rec. p. I-10565), apartado 63; de 21 de octubre de 2004, KWS Saat/OAMI (C-447/02 P, Rec. p. I-10107), apartados 46 a 51, y de 30 de abril de 2009, CAS Succhi di Frutta/Comisión (C-497/06 P), apartados 57 a 67. Véase, igualmente, a propósito de la posibilidad de proceder a una modificación de la motivación, el punto 179 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Léger en el asunto sobre el que recayó la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Ojha/Comisión (C-294/95 P, Rec. p. I-5863).

25 — Véase, por analogía, la sentencia de 3 de julio de 2003, Chronopost y otros/Ufex y otros (C-83/01 P, C-93/01 P y C-94/01 P, Rec. p. I-6993), apartado 43.

94. Bastaría entonces que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre la fundamentación del tercer motivo del recurso de casación dirigido contra la apreciación del Tribunal de Primera Instancia realizada «a mayor abundamiento» o, más correctamente, con carácter subsidiario, según la cual, fundamentalmente, suponiendo que la carta de 14 de febrero de 2005 no constituyera un acto meramente confirmatorio, el recurso de anulación presentado por la recurrente debería calificarse, en cualquier caso, como prematuro. En efecto, la anulación íntegra de la sentencia recurrida sólo podría derivarse de la acogida del tercer motivo del recurso de casación.

95. No obstante, como ya he señalado anteriormente, considero que debe rechazarse el tercer motivo del recurso de casación.

96. Por lo tanto, incluso suponiendo que el Tribunal de Justicia analice el primer motivo y considere que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia debe ser anulada parcialmente, no existiría ninguna necesidad de pronunciarse sobre el segundo motivo del recurso de casación.

97. Por otra parte, importa precisar en esta fase que, aun en el caso de que el Tribunal de Justicia decidiera estimar los motivos primero y tercero del recurso de casación y considerara que se encuentra en condiciones de pronunciarse acerca de la admisibilidad del recurso de anulación en primera instancia, esta admisibilidad no podría, a mi juicio, deducirse de las alegaciones de la recurrente basadas en la inexistencia o en la nulidad de la decisión de 26 de julio de 2002, o incluso en una eventual inoponibilidad de los plazos de los recursos contencioso-administrativos frente a la recurrente.

98. En primer lugar, respecto de la presunta inexistencia de la decisión de 26 de julio de 2002, conviene recordar que, según una jurisprudencia consolidada, los actos de las instituciones comunitarias disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad y, por lo tanto, producen efectos jurídicos, aun cuando adolezcan de irregularidades, mientras no hayan sido anulados o revocados. [26]

99. Únicamente con carácter excepcional, los actos que adolezcan de una irregularidad cuya gravedad sea tan evidente que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario deben ser considerados carentes de cualquier efecto jurídico, ni siquiera provisional, es decir, jurídicamente inexistentes. Esta excepción tiene la finalidad de preservar un equilibrio entre las dos exigencias fundamentales, pero a veces contrapuestas, a las que debe satisfacer un ordenamiento jurídico, a saber, la estabilidad de las relaciones jurídicas y el respeto de la legalidad. [27]

26 — Sentencias de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión (15/85, Rec. p. 1005), apartado 10; de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros (C-137/92 P, Rec. p. I-2555), apartado 48; de 8 de julio de 1999, Chemie Linz/Comisión (C-245/92 P, Rec. p. I-4643), apartado 93, y de 5 de octubre de 2004, Comisión/Grecia (C-475/01, Rec. p. I-8923), apartado 18.

27 — Sentencias, antes mencionadas, Comisión/BASF y otros, apartado 49; Chemie Linz/Comisión, apartado 94, y Comisión/Grecia, apartado 19.

100. La gravedad de las consecuencias que se derivan de la declaración de inexistencia de un acto de las instituciones de la Comunidad Europea postula que, por razones de seguridad jurídica, esta declaración quede limitada a supuestos del todo extraordinarios. [28]

101. De este modo, el Tribunal de Justicia ha rechazado considerar como jurídicamente inexistentes decisiones que adolecían de irregularidades consistentes en la falta de autenticación del acto o la incompetencia de su autor. [29]

102. En el asunto que nos ocupa, a la luz de la jurisprudencia que se acaba de recordar, no considero en absoluto que la irregularidad de que adolece la carta de 26 de julio de 2002, relativa a la falta de indicación de los recursos, revista una gravedad tan evidente que no pueda ser tolerada por el ordenamiento jurídico comunitario hasta el punto de determinar la inexistencia jurídica de esta carta.

103. Sin embargo, y en segundo lugar, tal como sostiene acertadamente la Comisión, esta irregularidad hubiera podido ser impugnada, en virtud del artículo 230 CE, mediante un recurso de anulación presentado contra la decisión contenida en la carta de 26 de julio de 2002 y basado en la infracción del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001.

104. No obstante, ha quedado acreditado que la recurrente no hizo uso de esta facultad frente a dicha carta, no porque ignorase la posibilidad de presentar un recurso contencioso-administrativo que, con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, debió mencionarse al adoptar la decisión de 26 de julio de 2002, sino, fundamentalmente, por razones de oportunidad, tal como la recurrente indicó por vez primera en el apartado 10 de su recurso de casación. [30]

105. Por otra parte, aun suponiendo que el vicio alegado pudiera por sí solo determinar la anulación de la decisión de 26 de julio de 2002, [31] el juez comunitario habría necesariamente delimitado de forma errónea el alcance del litigio si hubiera invalidado dicha decisión en el marco de un recurso dirigido únicamente contra la carta de 14 de febrero de 2005.

28 — Sentencias, antes mencionadas, Comisión/BASF y otros, apartado 50; Chemie Linz/Comisión, apartado 95, y Comisión/Grecia, apartado 20.

29 — Véase, en este sentido, las sentencias Comisión/BASF y otros, antes citada, apartados 48 a 53, y de 30 de enero de 2002, Italia/Comisión (C-107/99, Rec. p. I-1091), apartado 45.

30 — La recurrente indica, en efecto, en este apartado que «consideró que una investigación realizada por el Defensor del Pueblo Europeo daría mejores y más rápidos resultados que un proceso sustanciado ante el Tribunal de Luxemburgo que, por experiencia, es largo».

31 — Cabe recordar que, en virtud del artículo 231 CE, si el recurso de anulación fuere fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado.

106. En tercer y último lugar, tampoco considero que pueda apreciarse en el presente caso ninguna otra consecuencia, en concreto la inoponibilidad de los plazos para recurrir, derivada de la falta de información sobre los recursos al adoptar la decisión de 26 de julio de 2002.

107. Con carácter general, es cierto que los ordenamientos nacionales de un cierto número de Estados miembros sancionan la omisión por parte de la administración de la indicación de los recursos, no con la ilegalidad de la correspondiente decisión, sino con la inoponibilidad de los plazos de los recursos contencioso-administrativos que pueden interponerse contra el acto administrativo litigioso. [32] Con carácter general, mediante esta solución el juez nacional puede rechazar la caducidad de un recurso cuando la administración no haya cumplido con la obligación que tiene para con el destinatario del acto de informar de los recursos que pueden interponerse. En principio, tal sanción se encuentra prevista expresamente por la ley o por un acto de alcance general, aunque puede también ser decidida por el órgano jurisdiccional.

108. Ahora bien, podría objetarse que, en Derecho comunitario, ni el Tratado CE ni el Reglamento nº 1049/2001 han conferido expresamente al juez comunitario la facultad de sancionar la falta de información sobre los recursos que pueden presentarse contra una decisión por la que se deniega el acceso a documentos mediante la declaración de la inoponibilidad frente al destinatario de esa decisión de los plazos para recurrir.

109. No obstante, considero que esta atribución puede deducirse del sistema de recursos previsto por el Tratado CE, en particular de la atribución conferida al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 230 CE y de la exigencia establecida en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001. En efecto, el hecho de admitir que el juez comunitario pueda apreciar la inoponibilidad de los plazos para recurrir cuando la Administración comunitaria no haya informado al destinatario de los recursos que pueden presentarse contra una decisión por la que se deniega el acceso a documentos, supone conceder al particular la posibilidad de someter a control la legalidad de la actuación de las instituciones comunitarias en este ámbito, garantizándole, de este modo, su derecho a la tutela judicial.

110. Así pues, en definitiva, no se trataría de atribuir una competencial adicional al juez comunitario, sino de permitirle desarrollar plenamente el control de la legalidad de los actos adoptados por las instituciones comunitarias en aplicación del Reglamento nº 1049/2001.

111. En la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión basó también su oposición a la apreciación de inoponibilidad de los plazos para recurrir en la circunstancia de que, según el artículo 8, apartado 3, del Reglamento

32 — Sin ánimo de ser exhaustivo, la inoponibilidad de los plazos de recurso es el principio que rige en los Derechos alemán, belga, danés, español, estonio, finlandés, francés, helénico, italiano, luxemburgués, neerlandés, polaco y portugués.

nº 1049/2001, la falta de respuesta a una solicitud confirmatoria en el plazo establecido ha de considerarse como una resolución presunta de denegación respecto de la cual empieza a correr el plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo. Ahora bien, puesto que una resolución presunta no contiene, por su propia naturaleza, ninguna indicación de los recursos que pueden presentarse, no sería razonable a juicio de la Comisión extraer de esta circunstancia la conclusión de que los plazos para recurrir nunca pueden hacerse valer frente al destinatario de una resolución de este tipo.

112. Si bien es cierto que este argumento no carece ni de peso ni de lógica, no estoy convencido, sin embargo, de que la consecuencia general que deba extraerse del mismo sea, como también alegó la Comisión en la vista, que el deber de indicación de los recursos que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 impone a la Administración pueda únicamente considerarse como un mero aviso informativo de las disposiciones pertinentes del Tratado CE, sin que la falta de comunicación de esta indicación sea sancionable.

113. En efecto, en los ordenamientos administrativos de algunos Estados miembros como la República Francesa y la República Italiana, en los que se contempla el fenómeno jurídico según el cual el silencio mantenido por la administración más allá de un plazo determinado equivale a la denegación de una solicitud, esta situación no ha constituido un obstáculo insalvable a la aprobación de disposiciones que imponen a la administración el deber de mencionar los recursos judiciales al adoptar una decisión concreta *expresa* de denegación y que sancionan la omisión de esta indicación con la inoponibilidad del plazo para recurrir.

114. Ahora bien, en el presente asunto, la decisión de 26 de julio de 2002 constituía ciertamente una decisión expresa por la que se denegaba a la recurrente la divulgación del conjunto de documentos relativos al contrato LIEN 97-2011.

115. En consecuencia, aunque nada se opone, a mi juicio, a que la falta de indicación de los recursos al adoptar una decisión adoptada en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 pueda ser sancionada con la inoponibilidad del plazo para recurrir, sigue planteada la cuestión del carácter automático o casuístico de la sanción.

116. A este respecto, estimo razonable considerar que deba existir una presunción en virtud de la cual, a falta de información sobre los recursos, tal como se exige en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, debe suponerse que el solicitante no ha podido ejercer su derecho de recurso en el plazo establecido. Considero que tal presunción es coherente con los objetivos del

Reglamento nº 1049/2001 tendentes a garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso y a facilitar a los ciudadanos de la Unión Europea el ejercicio de este derecho. [33]

117. No obstante, también estimo que esta presunción no debería ser absoluta. Analizada por el juez, la inoponibilidad de los plazos para recurrir debe poder ser rechazada en función de las circunstancias particulares de cada caso concreto. En particular, estimo que el grado de información del solicitante o su intención, manifestada de forma clara, de no acogerse a su derecho de recurso ante los tribunales deberían considerarse como aspectos relevantes dignos de ser tenidos en cuenta. [34]

118. En el presente asunto, como se ha señalado en el punto 104 de las presentes conclusiones, tras la adopción de la decisión de 26 de julio de 2002, la recurrente optó por presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, vía ésta de recurso extrajudicial cuya mención también debe figurar en toda decisión por la que se rechace una solicitud confirmatoria de acceso a documentos, en lugar de interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia por razones de oportunidad, tal como la recurrente señaló por vez primera en el apartado 10 de su recurso de casación. [35] Así pues, la recurrente conocía perfectamente la posibilidad de presentar un recurso de anulación contra la decisión de 26 de julio de 2002, posibilidad a la que, no obstante, no se acogió.

119. En virtud del conjunto de las anteriores consideraciones, opino que el recurso en primera instancia no podía ser declarado admisible por razón de que la falta de indicación de los recursos al adoptar la decisión de 26 de julio de 2002 hubiera acarreado, bien la inexistencia o la nulidad de esta decisión, bien la inoponibilidad de los plazos de recurso contencioso-administrativo.

120. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, no procedería pronunciarse sobre el fundamento del segundo motivo del recurso de casación No obstante, analizaré

33 — Por supuesto, tal presunción significa que no incumbe en absoluto al solicitante demostrar un eventual error excusable que le permita sustraerse a las normas que rigen los plazos para recurrir. Por otra parte, esta presunción implica también que, en principio, la decisión adoptada incumpliendo la obligación de indicar los recursos no ha adquirido carácter definitivo frente al solicitante. En estas condiciones, el solicitante está facultado para impugnar, bien la decisión confirmada, bien la decisión considerada como confirmatoria, o bien ambas decisiones: véanse las sentencias de 11 de mayo de 1989, Maurissen y Union syndicale/Tribunal de Cuentas (193/87 y 194/87, Rec. pp. 1045 y ss., especialmente p. 1075), apartado 26, y de 18 de diciembre de 2007, Weißenfels/Parlamento (C-135/06 P, Rec. p. I-12041), apartado 54.

34 — A semejanza, en cierto modo, de la renuncia del consumidor a que el juez excluya la aplicación de una cláusula contractual abusiva [véase, en este sentido, la sentencia de 4 de junio de 2009, Pannon GSM (C-243/08, Rec. p. I-4713), apartado 33].

35 — Parece resultar controvertida la cuestión de si la recurrente, en el momento de la notificación de la decisión de 26 de julio de 2002, estaba representada por un asesor jurídico. Mientras que en la vista ante el Tribunal de Justicia el asesor jurídico de la recurrente dejó entrever que así era, ningún elemento del expediente sustenta esta insinuación, ya que las comunicaciones realizadas por aquel entonces se dirigieron directamente al director de la recurrente.

este motivo del recurso de casación por si pudiera resultar relevante a cualquier efecto.

2. Sobre el segundo motivo del recurso de casación, basado en la incorrecta calificación jurídica de la carta de 14 de febrero de 2005 como acto meramente confirmatorio

a) Alegaciones de las partes

121. En primer lugar, la recurrente considera que el Tribunal de Primera Instancia ha rechazado indebidamente reconocer, en los apartados 87 a 92 y en el apartado 101 de la sentencia recurrida, que las conclusiones y los resultados de la investigación realizada por el Defensor del Pueblo Europeo constituían elementos nuevos que permitían la reapertura de los plazos para recurrir. En segundo lugar, sostiene que es incomprensible, a la luz del comportamiento general de la Comisión, que el Tribunal de Primera Instancia haya apreciado, en los apartados 93 a 100 de la sentencia recurrida, que la carta de 14 de febrero de 2005 no estaba precedida por un nuevo examen de la situación de la recurrente. Ahora bien, según la recurrente, resulta de una claridad meridiana que la Comisión había analizado su carta de 22 de diciembre de 2004 como una solicitud completamente nueva de acceso al expediente relativo al contrato LIEN 97-2011 y que esta institución quería dar a esta solicitud, tras analizar la situación, una respuesta autónoma y definitiva. Así pues, en estas condiciones, la carta de 14 de febrero de 2005 no podía calificarse de acto meramente confirmatorio de la decisión de 26 de julio de 2002. En la vista ante el Tribunal de Justicia, la recurrente alegó que, en cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la inadmisibilidad de un recurso presentado contra un acto meramente confirmatorio de un acto anterior no impugnado dentro de plazo carece de relevancia en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001.

122. La Comisión rechaza las críticas formuladas contra las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia. A su juicio, el Tribunal de Primera Instancia resolvió acertadamente, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que la decisión del Defensor del Pueblo Europeo en la que constataba un caso de mala administración no permite cuestionar el carácter definitivo de la decisión adoptada por la Comisión el 26 de julio de 2002. La solución contraria tendría como consecuencia desvirtuar la falta de efecto suspensivo del procedimiento de denuncia iniciado ante el Defensor del Pueblo Europeo respecto de los plazos de recurso judicial. Esta solución sería contraria, igualmente, al carácter extrajudicial del procedimiento iniciado ante el Defensor del Pueblo Europeo y al carácter no ejecutivo de sus dictámenes. En cuanto a la cuestión de la ausencia de un nuevo examen de la situación de la recurrente, la Comisión considera, fundamentalmente, y en respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 54 *bis* de su Reglamento de Procedimiento, que no se trata de una condición independiente respecto de la condición de la existencia de un elemento nuevo; elemento que no concurre en este caso concreto.

3. Valoración

a) Sobre la aplicabilidad de la jurisprudencia relativa a la inadmisibilidad de un recurso presentado contra un acto meramente confirmatorio de un acto anterior no impugnado dentro de plazo en el marco del Reglamento nº 1049/2001

123. Según reiterada jurisprudencia, los plazos para interponer recurso con arreglo al artículo 230 CE, son de orden público y no constituyen un elemento discrecional para las partes o para el Juez, sino que se establecen para garantizar la claridad y la seguridad de las situaciones jurídicas. [36]

124. Por otra parte, según la jurisprudencia, un recurso de anulación presentado contra una decisión *meramente* confirmatoria de una decisión anterior no impugnada dentro de plazo es inadmisible. [37]

125. El Tribunal de Primera Instancia aplicó esta jurisprudencia en la sentencia recurrida al considerar que la carta de 14 de febrero de 2005, por la que se rechazaba la solicitud de acceso completo al expediente relativo al contrato LIEN 97-2011, constituía un acto meramente confirmatorio de la decisión de 26 de julio de 2002.

126. El Tribunal de Primera Instancia no manifestó (por lo menos expresamente) ninguna duda acerca de la aplicación de tal jurisprudencia en el marco del acceso del público a los documentos previsto por el Reglamento nº 1049/2001.

127. Como ya he puesto de relieve en el punto 48 de las presentes conclusiones, en su recurso de casación, la recurrente imputa al Tribunal de Primera Instancia haber aplicado incorrectamente la jurisprudencia relativa a los actos meramente confirmatorios, más que haber apreciado la pertinencia de esta jurisprudencia en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001.

128. Ciertamente, la recurrente rechaza la negativa del Tribunal de Primera Instancia a considerar la solicitud remitida el 22 de diciembre de 2004 como una solicitud completamente nueva cuando ésta habría sido considerada como tal por la Comisión en su respuesta de 14 de febrero de 2005. [38]

36 — Véanse, en este sentido, la sentencia de 23 de enero de 1997, Coen (C-246/95, Rec. p. I-403), apartado 21, y el auto de 8 de diciembre de 2005, Campailla/Comisión (C-210/05 P), apartado 28.

37 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de octubre de 1977, Metro SB-Großmärkte/Comisión (26/76, Rec. p. 1875), apartado 4; de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión (166/86 y 220/86, Rec. p. 6473), apartado 16; de 11 de enero de 1996, Zunis Holding y otros/Comisión (C-480/93 P, Rec. p. I-1), apartado 14, y de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore (C-123/03 P, Rec. p. I-11647), apartado 39.

38 — Como he señalado anteriormente, en la apreciación, realizada con carácter subsidiario, que figura en los apartados 103 a 110 de la sentencia recurrida (criticada en el marco del tercer motivo del recurso de casación antes analizado), el Tribunal de Primera Instancia admitió que la solicitud presentada el 22 de diciembre de 2004 constituía una solicitud completamente nueva.

129. No obstante, esta alegación se asemeja más a una nueva solicitud de apreciación de los hechos, que el Tribunal de Justicia no puede ciertamente analizar en el marco del recurso de casación, [39] o incluso a una imputación de desnaturalización de los elementos probatorios por parte del Tribunal de Primera Instancia, que a una invitación al Tribunal de Justicia para que compruebe si es procedente aplicar la jurisprudencia relativa a los actos meramente confirmatorios en el marco de la aplicación del Reglamento nº 1049/2001.

130. Por otra parte, la recurrente no invocó sino tardíamente, es decir, a raíz de las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia en la vista, la inaplicabilidad de la jurisprudencia relativa a los actos meramente confirmatorios.

131. Así pues, en estas circunstancias puede extraerse la consecuencia de que, en el presente asunto, no se plantea ante el Tribunal de Justicia la cuestión de un error de Derecho en el que habría incurrido el Tribunal de Primera Instancia al apreciar, implícita pero necesariamente, que la jurisprudencia relativa a los actos meramente confirmatorios era aplicable en el marco del Reglamento nº 1049/2001.

132. No obstante, es legítimo plantearse si, por una parte, en caso de que el Tribunal de Primera Instancia deba resolver una cuestión relativa a los requisitos de admisibilidad de un recurso de anulación, ya sea a raíz de una excepción de inadmisibilidad, ya sea porque realiza de oficio este análisis, [40] el juez de primera instancia no debe obligatoriamente tomar en consideración la totalidad de las disposiciones del marco jurídico que resulta de aplicación a los hechos que ante el mismo se presentan, incluidas las que, en su caso, obstarían a una posible declaración de la inadmisibilidad de dicho recurso; y, por otra parte, si el Tribunal de Justicia no debe apreciar de oficio el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia no haya tomado en consideración las disposiciones del marco jurídico que debe tener en cuenta para pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de anulación.

133. A mi juicio, la respuesta a la primera parte de esta cuestión debe ser claramente afirmativa. En su misión de *iuris dictio*, el juez debe estar en condiciones de aplicar las normas jurídicas relevantes para la solución del litigio a los hechos presentados por las partes. Una vez delimitado el marco jurídico del litigio, corresponde al juez la tarea de aplicar íntegramente la legalidad, so pena de verse obligado a fundar su decisión en consideraciones jurídicas erróneas. Tal exigencia es también propia de la imparcialidad de la justicia y de su buena administración, particularmente cuando el juez que conoce del fondo debe analizar los requisitos de admisibilidad de un recurso de anulación, los cuales, como ya he señalado, pueden ser comprobados de oficio.

39 — Véase, en particular, la sentencia de 23 de abril de 2009, AEPI/Comisión (C-425/07 P, Rec. p. I-3205), apartado 44 y jurisprudencia citada.

40 — A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera, acertadamente a mi juicio, que la cuestión de la admisibilidad de un recurso presentado contra un acto meramente confirmatorio puede ser apreciada de oficio por el juez que conoce del fondo [véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de abril de 1998, Apostolidis/Tribunal de Justicia (T-86/97, RecFP pp. I-A-167 y II-521), apartados 18 a 25].

134. En cuanto a la segunda cuestión, considero igualmente que el Tribunal de Justicia no debería consentir una desnaturalización del Derecho en relación con los requisitos de admisibilidad de un recurso de anulación, motivo que, a mi juicio, se ajusta a los criterios indicados en el punto 78 de las presentes conclusiones. Admitir tal desnaturalización implicaría que el Tribunal de Justicia dictara su sentencia incurriendo en los mismos errores de Derecho cometidos en primera instancia y que llevaron al Tribunal de Primera Instancia a declarar la inadmisibilidad del recurso cuando, *con independencia de las demás apreciaciones de la sentencia recurrida* y habida cuenta de la argumentación que a continuación se expondrá, el hecho de tomar en consideración el conjunto de las disposiciones que conforman el marco jurídico aplicable debería llevar a declarar la admisibilidad del recurso de anulación. [41]

135. En efecto, la toma en consideración del conjunto de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 debería haber llevado al Tribunal de Primera Instancia a desestimar la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión que ésta fundamentaba en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los actos meramente confirmatorios.

136. A mi juicio, el Tribunal de Primera Instancia hubiera llegado a tal conclusión a partir de la interpretación conjunta de los artículos 4, apartado 7, y 6, apartado 1, *in fine,* del Reglamento nº 1049/2001.

137. Cabe recordar en este sentido que, por una parte, el artículo 4, apartado 7, del Reglamento nº 1049/2001 establece que las excepciones al acceso a un documento de las instituciones sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento, teniendo este período, en principio, una duración máxima de treinta años. Por otra parte, según el artículo 6, apartado 1, *in fine,* de dicho Reglamento, el solicitante no estará obligado a justificar su solicitud.

138. Ahora bien, la interpretación conjunta de estas disposiciones implica que una solicitud de acceso a un documento puede formularse en cualquier momento dentro del período máximo de treinta años con el fin de hacer que la institución correspondiente verifique, incluso después de la denegación parcial o total de una primera solicitud de acceso, si se mantienen las condiciones de aplicación de alguna de las excepciones al acceso del público a un documento concreto, habida cuenta del propio contenido del documento y sin que el solicitante esté obligado a justificar su solicitud. Cabe aplicar esta interpretación, igualmente, a la situación en la que, en virtud del Reglamento nº 1049/2001, se presente una solicitud tras una solicitud anterior idéntica, sin que el solicitante esté obligado, en esta última situación, a invocar la producción de un hecho nuevo entre la denegación de la primera solicitud confirmatoria y la nueva solicitud para que el recurso judicial presentado en su caso contra la denegación de esta última solicitud sea admisible.

41 — Si bien es comprensible que el motivo basado en la desnaturalización de los hechos por parte del Tribunal de Primera Instancia no pueda ser apreciado de oficio por el juez que conoce del recurso de casación, ya que el carácter excepcional del análisis de los hechos que este ejercicio comporta para este juez tiene por objeto proteger a las personas directamente afectadas por los hechos en cuestión, el control de la desnaturalización del Derecho, por el contrario, parece formar necesariamente parte de las funciones del juez de casación y tiene por objeto proteger el interés general.

139. En otros términos, habida cuenta de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001 antes mencionadas, el hecho de que una decisión por la que se deniegue el acceso a un documento determinado, adoptada en un momento dado, se convierta en definitiva respecto de un solicitante no puede impedir que éste presente una nueva solicitud de acceso con el mismo objeto. En tal caso incumbe a la institución correspondiente comprobar, con independencia de que lo pida el solicitante, si siguen concurriendo las condiciones que motivaron la denegación inicial. Una nueva decisión denegatoria, siempre que haya sido adoptada con arreglo al procedimiento en dos fases previsto por el Reglamento nº 1049/2001, ha de poder ser impugnada ante el juez comunitario. En efecto, tal decisión sería ciertamente confirmatoria, pero no *meramente* confirmatoria, ya que la apreciación de las condiciones que dieron lugar a la denegación se habría realizado en un momento diferente de la hecha al adoptarse la primera decisión.

140. En la medida en que un acto de tales características no reviste carácter meramente confirmatorio, no existe ninguna exigencia de seguridad jurídica que deba llevar al juez comunitario a apreciar el incumplimiento de los plazos de recurso judicial.

141. Por el contrario, el hecho de considerar que la jurisprudencia relativa al carácter *meramente* confirmatorio de un acto es de aplicación en el marco del Reglamento nº 1049/2001 supone, en definitiva, consolidar las justificaciones en las que se basa la denegación del acceso a un documento concreto y, por lo tanto, ignorar el carácter necesariamente temporal de las excepciones al deber general de garantizar, de la manera más completa posible, el derecho de acceso del público a los documentos en poder de las instituciones, tal como se contempla en dicho Reglamento.

142. Por último, procede señalar que el enfoque que acabo de exponer no pretende, por supuesto, dar carta blanca a posibles solicitudes y recursos reiterativos y abusivos. A este respecto, es sabido que el Derecho comunitario no admite abusar de sus disposiciones. En cualquier caso, en el asunto que nos ocupa, ningún elemento del expediente permite siquiera sugerir que se haya hecho una utilización abusiva de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001.

143. Así pues, considero que el Tribunal de Primera Instancia estimó indebidamente la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión y basada en el supuesto carácter meramente confirmatorio del acto impugnado, al sostener que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los actos meramente confirmatorios era aplicable en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento nº 1049/2001.

144. En estas condiciones, y para el caso de que el Tribunal de Justicia analice el segundo motivo del recurso de casación, procedería, a mi juicio, anular parcialmente la sentencia recurrida.

i) Sobre la aplicabilidad en el presente supuesto de la jurisprudencia relativa a la inadmisibilidad de un recurso presentado contra un acto meramente confirmatorio de un acto anterior no impugnado dentro de plazo

145. Incluso en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no siga la propuesta contenida en el anterior punto de las presentes conclusiones, debería en cualquier caso, a mi juicio, estimarse el segundo motivo del recurso de casación por la razón de que el Tribunal de Primera Instancia calificó erróneamente la decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se constataba un caso de mala administración en relación con la tramitación de la solicitud de acceso a los documentos en cuestión como no constitutiva de un elemento (o un hecho) nuevo (sustancial) en el sentido de la jurisprudencia relativa a los actos meramente confirmatorios de un acto anterior no impugnado dentro del plazo establecido para presentar un recurso judicial. [42]

146. En este sentido, debo recordar, en primer lugar, que, para apreciar, con carácter principal, la naturaleza meramente confirmatoria y, por consiguiente, no impugnable, de la carta de 14 de febrero de 2005, el Tribunal de Primera Instancia constató, por una parte, que ésta no contenía ningún elemento nuevo respecto de la decisión de 26 de julio de 2002 y que, por otra parte, la carta no estaba precedida por un nuevo examen de la situación de la recurrente, destinataria de la decisión de 26 de julio de 2002.

147. El Tribunal de Primera Instancia se ha guiado por este doble criterio tomando como referencia tanto su propia jurisprudencia como el apartado 18 de la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Grasselli/Comisión. [43]

148. Ahora bien, como sostuvo acertadamente la Comisión en respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia y contrariamente a lo apreciado por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 69 y 82 de la sentencia recurrida, no creo que resulte en absoluto de una «jurisprudencia consolidada» o de una «reiterada jurisprudencia» del Tribunal de Justicia que la ausencia de un nuevo examen de la situación del destinatario del acto anterior constituya un criterio autónomo que permita calificar un acto como meramente confirmatorio de una decisión anterior.

149. Ciertamente, no ignoro que el Tribunal de Justicia, en dos autos recientes, ha confirmado la existencia de las dos condiciones acumulativas que se mencionan, igualmente, en los apartados 69 y 82 de la sentencia

42 — No cabe duda de que esta cuestión, la cual guarda relación con el control de la calificación jurídica de los hechos efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, es una cuestión de Derecho que, como tal, puede someterse ante el Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación: véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 1995, Rendo y otros/Comisión (C-19/93 P, Rec. p. I-3319), apartado 26; de 29 de junio de 2000, Politi/Fundación Europea de Formación (C-154/99 P, Rec. p. I-5019), apartado 11, y de 29 de abril de 2004, Parlamento/Ripa di Meana y otros (C-470/00 P, Rec. p. I-4167), apartado 41.

43 — Sentencia de 10 de diciembre de 1980 (23/80, Rec. p. 3709).

recurrida, y que atribuyen a un acto el carácter de meramente confirmatorio. [44]

150. No obstante, según una corriente jurisprudencial ampliamente mayoritaria del Tribunal de Justicia –en parte citada en los dos autos que acabo de mencionar–, incluyendo el apartado 18 de la sentencia Grasselli/Comisión, antes citada, el carácter meramente confirmatorio de un acto radica únicamente en la falta de algún elemento nuevo o, más precisamente, de algún elemento nuevo sustancial respecto del acto anterior que el acto confirma. [45]

151. Por el contrario, la ausencia de un nuevo examen de la situación del destinatario del acto anterior no permite dilucidar si la administración se ha abstenido de proceder al nuevo examen cuando no existía ningún elemento o hecho nuevo surgido entre la decisión anterior y el acto impugnado, o si, por el contrario, la administración se ha abstenido a pesar de que hubiera debido proceder a un nuevo examen de una decisión anterior que ha pasado a ser definitiva en atención, precisamente, a la producción de un elemento o un hecho nuevos (sustanciales).

152. Por otro lado, la única sentencia pertinente del Tribunal de Justicia, esto es, la sentencia Herpels/Comisión [46] –en la cual se basaron los autos antes citados para confirmar la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia según la cual la ausencia de un nuevo examen de la situación del destinatario del acto constituye un criterio autónomo que permite identificar el carácter meramente confirmatorio de un acto–, pese a que su redacción adolece de una cierta ambigüedad, se refería a la hipótesis *inversa;* es decir, la finalización definitiva de un nuevo examen de la situación del destinatario tras producirse una modificación sustancial de la decisión adoptada inicialmente por la administración, de forma que el acto impugnado no podía considerarse como la *confirmación pura y simple* de dicha decisión. [47]

153. Así pues, considero aventurado extraer de esta única sentencia del Tribunal de Justicia la consecuencia general de que la ausencia de un nuevo examen de la situación del destinatario constituye un criterio relevante que permite identificar la existencia de un acto meramente confirmatorio.

154. En definitiva, únicamente la producción de un elemento o de un hecho nuevos (sustanciales) *justifica* el nuevo examen por

44 — Autos, antes citados, Internationaler Hilsfonds/Comisión, apartado 47, y Campailla/Comisión, apartado 23.

45 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1964, Muller/Comisión (109/63 y 13/64, Rec. pp. 1293 y ss., especialmente p. 1316); de 14 de abril de 1970, Nebe/Comisión (24/69, Rec. p. 145), apartado 8; de 8 de mayo de 1973, Gunnella/Comisión (33/72, Rec. p. 475), apartados 10 y 11, y de 14 de septiembre de 2006, Comisión/Fernández Gómez (C-417/05 P, Rec. p. I-8481), apartado 46. Véase, igualmente, el apartado 1 de las conclusiones del Abogado General Reischl, presentadas en el asunto sobre el que recayó la sentencia de 1 de diciembre de 1983, Michael/Comisión (343/82, Rec. p. 4023).

46 — Sentencia de 9 de marzo de 1978 (54/77, Rec. p. 585).

47 — Sentencia Herpers/Comisión, antes citada, apartados 11 a 14.

parte de la administración de una decisión anterior que ha pasado a ser definitiva. [48] En este caso, es lógico que la legalidad de la decisión adoptada tras este nuevo examen pueda, en su caso, ser impugnada ante el juez comunitario, a pesar del hecho de que dicha decisión confirme, en todo o en parte, la decisión anterior. [49]

155. De igual modo, la circunstancia de que no haya sobrevenido un elemento o un hecho nuevo es la que justifica que no se proceda a un nuevo examen de la decisión anterior que ha pasado a ser definitiva. No obstante, en este supuesto, la falta de un elemento o de un hecho nuevo basta para apreciar la inadmisibilidad del recurso presentado contra el acto que confirma la decisión anterior.

156. En efecto, si la administración procede a un nuevo examen sin que se encuentre obligada a ello por no haber sobrevenido un elemento o un hecho nuevos, el recurso contra el acto que confirma la decisión anterior será inadmisible, [50] ya que este acto es meramente confirmatorio de dicha decisión.

157. Por el contrario, si la administración se niega a examinar de nuevo la decisión anterior convertida en definitiva cuando la solicitud de nuevo examen se base en elementos o en hechos nuevos, el recurso de anulación contra la decisión denegatoria será admisible. [51]

158. Así pues considero que, a la luz de la corriente jurisprudencial ampliamente mayoritaria del Tribunal de Justicia que acabo de resumir, el hecho de que la administración no proceda a realizar un nuevo examen de una decisión anterior que ha pasado a ser definitiva no permite atribuir, por sí solo, carácter meramente confirmatorio al acto adoptado posteriormente.

159. Por lo tanto, en este caso concreto, la eficacia de las críticas de la recurrente dirigidas contra las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia relativas a la ausencia de un nuevo examen de la decisión de 26 de julio de 2002 depende por completo de la fundamentación de sus reproches relativos a la constatación realizada por este mismo Tribunal respecto de la no producción de elementos nuevos.

48 — Véanse las sentencias de 22 de marzo de 1961, Snupat/Alta Autoridad (42/59 y 49/59, Rec. pp. 101 y ss., especialmente p. 146); de 17 de junio de 1965, Müller/Consejos (43/64, Rec. pp. 499 y siguientes, especialmente p. 515); de 30 de mayo de 1984, Aschermann y otros/Comisión (326/82, Rec. p. 2253), apartado 13; de 15 de mayo de 1985, Esly/Comisión (127/84, Rec. p. 1437), apartado 10; de 7 de mayo de 1986, Barcella y otros/Comisión (191/84, Rec. p. 1541), apartado 13; de 10 de julio de 1986, Trenti/CES (153/85, Rec. p. 2427), apartado 11; de 13 de noviembre de 1986, Becker/Comisión (232/85, Rec. p. 3401), apartado 8; de 4 de febrero de 1987, Pressler-Hoeft/Tribunal de Cuentas (302/85, Rec. p. 513), apartado 6; de 8 de marzo de 1988, Brown/Tribunal de Justicia (125/87, Rec. p. 1619), apartado 13; de 11 de enero de 2001, Martínez del Peral Cagigal/Comisión (C-459/98 P, Rec. p. I-135), apartado 45, y el auto de 26 de marzo de 2003, Inpesca/Comisión (C-170/01 P), apartado 72.

49 — Véase, en particular, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2001, Inpesca/Comisión (T-186/98, Rec. p. II-557), apartado 48.

50 — Véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia Trenti/CES, antes citada, apartados 13 y 14, y del Tribunal de Primera Instancia Inpesca/Comisión (C-170/01 P), apartado 72.

51 — Véanse las sentencias Muller/Comisión, antes citada, p. 1316, y de 12 de julio de 1973, Tontodonati/Comisión (28/72, Rec. p. 779), apartados 3 a 5.

160. Ahora bien, como ya he mencionado anteriormente, por las razones que se expondrán a continuación, considero que deben acogerse las alegaciones que la recurrente formula contra la apreciación del Tribunal de Primera Instancia, según la cual la decisión del Defensor del Pueblo Europeo, por la que se identificaba un caso de mala administración en relación con el acceso a los documentos solicitados en este caso, no constituía un elemento nuevo en el sentido de la jurisprudencia anteriormente citada.

161. Procede recordar, a este respecto, que, para rechazar la tesis sostenida por la recurrente en primera instancia, el Tribunal de Primera Instancia estimó que los autos dictados en el asunto Internationaler Hilfsfonds/Comisión [52] descartaban que la decisión del Defensor del Pueblo Europeo pudiera calificarse como elemento nuevo, a pesar de las diferencias fácticas existentes entre el presente asunto y el que dio lugar a los autos citados (apartados 84 y 85 de la sentencia recurrida). Igualmente, el Tribunal de Primera Instancia apreció, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta del artículo 2, apartado 6, de la Decisión 94/252, según el cual las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no interrumpirán los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos, y del auto del Tribunal de Justicia dictado en el asunto Internationaler Hilfsfonds/Comisión, antes citado, estas diferencias no podían implicar, *a contrario,* que, en el caso de que el Defensor del Pueblo constate un caso de mala administración, tal constatación constituya un elemento nuevo de forma que un solicitante que no hubiera presentado un recurso judicial contra una decisión inicial pudiera sustraerse a la aplicación de tales plazos.

162. Procede señalar que, tal como se desprende de la jurisprudencia, la condición relativa al carácter «nuevo» de un hecho o un elemento se cumple si el hecho o el elemento en cuestión sobrevienen tras la adopción de la decisión anterior que ha pasado a ser definitiva. [53]

163. En el presente asunto, no cabe duda de que tal era el caso de la decisión del Defensor del Pueblo Europeo adoptada el 14 de diciembre de 2004.

164. No obstante, dudo de que esta simple apreciación permita calificar como infundada la negativa del Tribunal de Primera Instancia a atribuir a dicha decisión el carácter de nueva. Si éste fuera el caso, el error del Tribunal de Primera Instancia sería entonces considerado como una desnaturalización evidente de los elementos probatorios, tal como, por otra parte, sostiene la recurrente.

165. Más correctamente –aunque, admitámoslo, a costa de un cierto esfuerzo de interpretación– la apreciación del Tribunal de Primera Instancia se basa en la incorporación, implícita pero necesaria, en el término «nuevo» del criterio relativo al carácter «sustancial» o «suficientemente sustancial» del hecho o del elemento en cuestión que justifica que la administración proceda a un

52 — Autos del Tribunal de Justicia, antes citado (apartado 49) y del Tribunal de Primera Instancia de 15 de octubre de 2003 (T-372/02, Rec. p. II-4389), apartado 40.

53 — Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia, antes citadas, Nebe/Comisión, apartado 8, Esly/Comisión, apartado 11, y del Tribunal de Primera Instancia, Inpesca/Comisión, apartado 50.

nuevo examen de la decisión anterior que ha pasado a ser definitiva, tal como este criterio ha quedado establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [54]

166. De este modo, parece cumplir este criterio un hecho que puede modificar de forma sustancial la situación del recurrente que constituyó el fundamento de la solicitud inicial que dio lugar a la decisión anterior que ha pasado a ser definitiva. [55] Considero igualmente correcto calificar como «sustancial» o «suficientemente sustancial» un hecho que puede modificar de forma sustancial las condiciones que concurrieron en la adopción del acto anterior cuyo nuevo examen se solicita; como es el caso, en particular, del hecho de que se susciten dudas acerca del fundamento de la solución adoptada mediante dicho acto. [56]

167. Ahora bien, este es precisamente el caso de una decisión del Defensor del Pueblo Europeo, como la de 14 de diciembre de 2004, en la que se constata un caso de mala administración en relación con la tramitación de una solicitud de acceso a determinados documentos derivada de la falta de exposición, por parte de la administración, de razones válidas que pudieran justificar la negativa a divulgar dichos documentos, contraviniendo así lo dispuesto en el Reglamento nº 1049/2001.

168. Cabe, por supuesto, distinguir esta hipótesis de la situación en la que el Defensor del Pueblo, tras una reclamación, se limite a confirmar la apreciación de la administración; situación ésta que dio lugar a los autos citados del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia en el asunto Internationaler Hilfsfonds/Comisión.

169. Por otra parte, la calificación como «hecho nuevo sustancial» de una decisión del Defensor del Pueblo, como la adoptada el 14 de diciembre de 2004, no entra en conflicto, a mi juicio, ni con el artículo 2, apartado 6, de la Decisión 94/262, ni con el artículo 195 CE, contrariamente a lo apreciado por el Tribunal de Primera Instancia.

170. En efecto, reconocer, por una parte, tal calificación se compadece con la falta de efecto suspensivo de la presentación de una reclamación al Defensor del Pueblo respecto de los plazos de recursos contenciosos que puedan interponerse contra la decisión inicial, tal como establece el artículo 2, apartado 6, de la Decisión 94/262. Estos plazos continúan corriendo respecto de la decisión inicial, la cual puede convertirse en definitiva frente al solicitante en el supuesto de que el Defensor del Pueblo no aprecie ningún caso de mala administración, o en la hipótesis de que, aun habiéndose apreciado un caso de mala administración, al ser éste de orden meramente procedimental, no plantee en particular

54 — Véanse, respecto de la categoría de sentencias que se refieren al «hecho nuevo sustancial», las sentencias, antes citadas, Aschermann y otros/Comisión, apartado 13; Trenti/CES, apartado 11, y Becker/Comisión, apartado 9, y el auto Inpesca/Comisión, antes citado, apartado 72; respecto de la categoría referida a un «hecho nuevo suficientemente (o lo bastante) sustancial», véanse las sentencias, antes citadas, Muller/Comisión, apartado 17, y Esly/Comisión, apartado 12.

55 — Véanse, en este sentido, la sentencia Becker/Comisión, antes citada, apartado 11; el auto Inpesca/Comisión, antes citado, apartado 73, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia Inpesca/Comisión, antes citada, apartado 51. Véase, asimismo, la sentencia del Tribunal de Justicia Esly/Comisión, antes citada, apartados 11 y 12.

56 — Véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Hagleitner/Comisión (T-94/96, RecFP pp. I-A-489 y II-1467), apartados 31 y 32, y de 6 de mayo de 2009, M/EMEA (T-12/08 P), apartado 54.

ninguna duda en cuanto al fundamento de la solución adoptada en el acto anterior no impugnado dentro de los plazos para interponer un recurso contencioso-administrativo.

171. Así pues, la reapertura de los plazos para interponer un recurso contencioso-administrativo no estaría motivada por el mero hecho de que se planteara una reclamación al Defensor del Pueblo, sino por el hecho de que la decisión de éste en la que se apreciara un caso de mala administración de carácter sustancial en la tramitación de una solicitud de acceso a los documentos constituiría un hecho nuevo sustancial en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

172. Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 195 CE no impone una obligación a las instituciones *contra las que se ha presentado una reclamación* ante el Defensor del Pueblo de examinar de nuevo sus posiciones, esta apreciación no es aplicable a la hipótesis de que éste aprecie, tras una investigación, un caso de mala administración cuyo objeto mismo guarde relación con el fundamento de la solución a la que ha llegado la institución correspondiente en el acto, convertido en definitivo, respecto del cual se solicita un nuevo examen.

173. Por otra parte, sería infructuoso buscar en un texto, ni siquiera en el Tratado CE, el origen de la obligación de someter a un nuevo examen un acto comunitario que ha pasado a ser definitivo por haberse producido un hecho nuevo sustancial; obligación que se basa en un principio general de Derecho administrativo, como indicó acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Inpesca/Comisión, antes citada. [57]

174. Considero que el enfoque consistente en considerar la decisión del Defensor del Pueblo, en los términos en que fue adoptada el 14 de diciembre de 2004, como un hecho nuevo sustancial que justifica que la administración proceda a un nuevo examen de una decisión anterior que ha pasado a ser definitiva, garantiza el efecto útil de la constatación por parte del Defensor del Pueblo de un caso de mala administración, sin por ello privar a la institución correspondiente del necesario margen de apreciación. En efecto, por una parte, y contrariamente a lo sostenido por la Comisión en su escrito de contestación al recurso de casación, considero que una institución será más proclive a respetar diligentemente la exigencia de buena administración en el marco del acceso a los documentos cuanto más sea consciente de la posibilidad de que un solicitante pida un nuevo examen de una decisión denegatoria, una vez que el Defensor del Pueblo constate un caso de mala administración. Por otra parte, resulta evidente que, sin perjuicio de la obligación de proceder a un nuevo examen de la fundamentación de la decisión denegatoria anterior, la institución seguirá conservando, en virtud de las excepciones previstas por el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, la facultad de no divulgar el documento solicitado. [58]

175. Estos motivos me llevan a considerar que el Tribunal de Primera Instancia estimó

57 — Sentencia antes citada, apartado 54.

58 — A todos los efectos, procede recordar, igualmente, que las conclusiones del Defensor del Pueblo no vinculan, como tales, al juez comunitario, aunque pueden constituir un indicio de la violación del principio de buena administración. Véase la sentencia de 25 de octubre de 2007, Komninou y otros/Comisión (C-167/06 P), apartado 44.

erróneamente que la decisión del Defensor del Pueblo de 14 de diciembre de 2004 no podía calificarse como elemento nuevo, en el sentido de hecho nuevo sustancial, que pudiera justificar un nuevo examen de la decisión contenida en la carta de 26 de julio de 2002, por la que se denegaba el acceso de la recurrente a determinados documentos relativos al contrato LIEN 97-2011.

176. En consecuencia, al apreciar en los apartados 93 a 100 de la sentencia recurrida que la Comisión no había procedido a un nuevo examen de la situación de la recurrente, el Tribunal de Primera Instancia también erró al negar, implícita pero necesariamente, que la Comisión estuviera obligada a proceder a un nuevo examen de dicha situación, a pesar de la producción de un hecho nuevo sustancial entre la adopción de la decisión inicial y la adopción del acto impugnado en primera instancia, consistente en la decisión del Defensor del Pueblo de 14 de diciembre de 2004, por la que constataba un caso de mala administración en relación con la tramitación del acceso a los documentos solicitados por la recurrente.

177. A la vista de las consideraciones expuestas, propongo que sea acogido el segundo motivo del recurso de casación y sea anulada parcialmente la sentencia recurrida en la medida en que éste estimó la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión y apreció que el recurso en primera instancia se dirigía contra un acto meramente confirmatorio de la decisión contenida en la carta de 26 de julio de 2002.

178. No obstante, tal anulación parcial de la sentencia recurrida únicamente podrá llevar aparejada la admisibilidad del recurso en primera instancia si se estimara el tercer motivo del recurso de casación.

179. Sin embargo, como ya he indicado anteriormente, considero que debe rechazarse el tercer motivo del recurso de casación.

180. Por lo tanto, sugiero que se desestime el recurso de casación. [59]

V. Costas

181. A tenor del artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. Conforme al artículo 69, apartado 2, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud del

59 — En estas condiciones, por supuesto, no procede ya pronunciarse sobre la pretensión de la recurrente de que se anule la supuesta decisión contenida en la carta de 14 de febrero de 2005 ni, *a fortiori*, sobre la pretensión de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el fondo. A este respecto, incluso en el caso de que el Tribunal de Justicia debiera estimar el recurso de casación, este Tribunal no podría dar curso a esta última solicitud ya que, como indicó acertadamente la Comisión en su escrito de contestación, ni siquiera el propio Tribunal de Primera Instancia tuvo ocasión de pronunciarse sobre el fondo del litigio. Éste no se encuentra en estado de ser resuelto, en el sentido del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia.

artículo 118 de éste, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de la recurrente y que, en mi opinión, deben desestimarse los motivos de esta última, procede condenarla a pagar las costas correspondientes al recurso de casación.

VI. Conclusión

182. A la vista de las consideraciones expuestas propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar en costas a Internationaler Hilfsfonds eV.