



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-365/12 P

**Comisión Europea
contra
EnBW Energie Baden-Württemberg AG**

«Recurso de casación — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Acceso a los documentos de las instituciones — Documentos relacionados con un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE — Reglamentos (CE) n° 1/2003 y (CE) n° 773/2004 — Denegación de acceso — Excepciones relativas a la protección del objetivo de las actividades de investigación, de los intereses comerciales y del proceso decisorio de las instituciones — Obligación de la institución interesada de llevar a cabo un examen concreto e individualizado del contenido de los documentos objeto de la solicitud de acceso a los documentos»

Sumario — Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 27 de febrero de 2014

1. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Protección de los intereses comerciales — Aplicación a los expedientes administrativos de los procedimientos de control de los carteles — Documentos intercambiados entre la Comisión y los notificantes o terceros — Presunción general de aplicación de la excepción al derecho de acceso a todos los documentos del expediente administrativo — Desvirtuación de esa presunción general — Límites*

[Arts. 15 TFUE, ap. 3, y 101 TFUE, ap. 1; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, aps. 2 y 3; Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo; Reglamento (CE) n° 773/2004 de la Comisión]

2. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Aplicación a los expedientes administrativos de los procedimientos de control de los carteles — Presunción general de aplicación de la excepción al derecho de acceso a todos los documentos del expediente administrativo — Desvirtuación de esa presunción general — Acceso de una persona perjudicada por un cartel y que pretende obtener reparación a los documentos incluidos en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 1 — Carga de la prueba que incumbe al interesado — Obligación de ponderar los intereses concurrentes*

[Art. 101 TFUE, ap. 1; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4]

3. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección del proceso de toma de decisiones — Protección del asesoramiento jurídico — Aplicación a los expedientes administrativos de los procedimientos de control de los carteles —*

Documentos internos de la Comisión correspondientes a un procedimiento inacabado — Presunción general de aplicación de la excepción al derecho de acceso a todas las opiniones — Desvirtuación de esa presunción general — Límites

[Art. 101 TFUE, ap. 1; Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 3]

1. Cuando los documentos a los que se solicita acceso conforme al Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, se relacionan con un ámbito específico del Derecho de la Unión, como un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, las excepciones al derecho de acceso a los documentos previstas, en particular, en el artículo 4 de ese Reglamento no pueden ser interpretadas sin tener en cuenta las reglas específicas reguladoras del acceso a los referidos documentos, previstas en el presente caso por los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 CE y 82 CE.

Dado que esos Reglamentos no contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno de ellos sobre el otro, es preciso lograr una aplicación de cada uno ellos que sea compatible con la del otro y permitir así una aplicación coherente de ambos. Si bien el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto conferir al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones, ese derecho está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado. Por otra parte, los artículos 27, apartado 2, y 28 del Reglamento n° 1/2003, y los artículos 6, 8, 15 y 16 del Reglamento n° 773/2004 regulan de manera restrictiva el uso de los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE. Así, no sólo las partes en un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE no disponen de un derecho de acceso ilimitado a los documentos obrantes en el expediente de la Comisión, sino que además los terceros, excepto los denunciantes, no disponen en dicho procedimiento del derecho de acceso a los documentos del expediente de la Comisión. Si personas distintas de las que disponen del derecho de acceso al expediente en virtud de los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004 o de las que disponían en principio de ese derecho pero no hicieron uso de él, o a las que se les denegó, pudieran obtener el acceso a los documentos con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, se alteraría el régimen instaurado por los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004. Es cierto que el derecho de consultar el expediente en el marco de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE y el derecho de acceso a los documentos en virtud del Reglamento n° 1049/2001 se distinguen jurídicamente, pero no es menos cierto que conducen a una situación comparable desde un punto de vista funcional.

Siendo así, un acceso generalizado, con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, a los documentos obrantes en un expediente relacionado con la aplicación del artículo 81 CE podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido asegurar en los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004 entre la obligación de las empresas interesadas en comunicar a la Comisión informaciones comerciales eventualmente sensibles, para permitir que ésta compruebe la existencia de un cartel y aprecie su compatibilidad con el referido artículo, por un lado, y, por otro, la garantía de la protección reforzada inherente, en virtud del secreto profesional y del secreto empresarial, a las informaciones así comunicadas a la Comisión. De ello se sigue que, a efectos de aplicar las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, la Comisión está facultada para presumir, sin llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, que la divulgación de esos documentos perjudicaría, en principio, tanto la protección de los intereses comerciales de las empresas parte en dicho procedimiento como la de los objetivos de las actividades de investigación relacionadas con él. En ese sentido, las actividades de investigación relacionadas con un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE sólo pueden considerarse terminadas cuando la decisión adoptada por la Comisión en dicho procedimiento adquiere firmeza.

Esa presunción general no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por esa presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación de dicho documento en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. En cambio, la exigencia de verificar si es realmente aplicable la presunción general de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos solicitados en el caso concreto. Tal exigencia privaría a la presunción general de su efecto útil, a saber, el de permitir que la Comisión responda a una solicitud de acceso global de un modo igualmente global.

(véanse los apartados 83 a 90, 93 y 99 a 101)

2. Es cierto que el derecho de toda persona a reclamar la reparación del perjuicio que le haya causado una infracción del artículo 81 CE refuerza la operatividad de las normas de la competencia de la Unión y contribuye así al mantenimiento de una competencia efectiva en la Unión. No obstante, consideraciones tan generales no pueden por sí solas prevalecer sobre las razones justificativas de la denegación de divulgación de los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE.

Para garantizar la protección efectiva del derecho a reparación que corresponda a un solicitante no es necesario que se le transmita todo documento relacionado con un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, ya que es poco probable que la acción de reparación deba fundamentarse en todos los datos que figuran en el expediente de dicho procedimiento. Incumbe a toda persona que pretenda obtener la reparación del perjuicio sufrido a causa de una infracción del artículo 81 CE acreditar la necesidad de acceder a uno u otro de los documentos obrantes en el expediente de la Comisión, para que ésta pueda ponderar en cada caso los intereses que justifican la comunicación de esos documentos y su protección, considerando todos los factores pertinentes en el asunto. En defecto de dicha necesidad, el interés en obtener la reparación del perjuicio sufrido a causa de una infracción del artículo 81 CE no puede constituir un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

(véanse los apartados 104 a 108)

3. Si en el momento de la solicitud de acceso a opiniones emitidas en el marco de un procedimiento basado en el artículo 81 CE estaban pendientes recursos de anulación de la decisión de la Comisión sobre la aplicación de esa disposición, ésta podría, en función del resultado de esos procedimientos jurisdiccionales, reanudar su actuación para adoptar eventualmente una nueva decisión. Debe reconocerse por tanto la existencia de una presunción general de que la obligación que se impusiera a dicha institución de divulgar en el curso de esos procedimientos opiniones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, perjudicaría gravemente el proceso decisorio de dicha institución. En virtud precisamente de esa presunción general, no se puede considerar que la Comisión esté obligada a demostrar en su decisión sobre el acceso a los documentos que cada documento solicitado contiene una opinión en el sentido de esta disposición. No obstante, la repetida presunción general no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por esa presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación de dicho documento en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001.

(véanse los apartados 114, 116 y 117)