



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 14 de mayo de 2019*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Escrito dirigido por la Comisión a las autoridades francesas sobre el protocolo de indemnización al grupo EDF en el marco de la revocación de la autorización de explotación de la central nuclear de Fessenheim — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Presunción general de confidencialidad — Interés público superior»

En el asunto T-751/17,

Commune de Fessenheim (Francia),

Communauté de communes Pays Rhin-Brisach, con sede en Volgelsheim (Francia),

Conseil départemental du Haut-Rhin, con sede en Colmar (Francia),

Conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, con sede en Estrasburgo (Francia),

representados por el Sr. G. de Rubercy, abogado,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Buchet y B. Stromsky, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por la Sra. E. de Moustier y los Sres. B. Fodda y J.-L. Carré, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la decisión de la Comisión de 18 de octubre de 2017 por la que se denegó el acceso al escrito que la Comisión había remitido a las autoridades francesas el 22 de marzo de 2017 en relación con el proyecto de protocolo de indemnización al grupo Électricité de France (EDF) por el cierre de la central nuclear de Fessenheim,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidenta, y los Sres. P. Nihoul (Ponente) y J. Svenningsen, Jueces;

Secretario: Sr. L. Ramette, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de enero de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

I. Antecedentes del litigio

- 1 Los demandantes, la commune de Fessenheim (Municipio de Fessenheim, Francia), la communauté de communes Pays Rhin-Brisach (Comunidad de Municipios País del Rin-Brisach, Francia), el conseil départemental du Haut-Rhin (Consejo Provincial del Alto Rin, Francia) y el conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine (Consejo Regional del Gran Este Alsacia Champaña-Ardenas Lorena, Francia), son cuatro entes locales en cuyo territorio se sitúa la central nuclear de Fessenheim (en lo sucesivo, «central»), explotada por Électricité de France (EDF).
- 2 El 8 de abril de 2017, el Gobierno francés aprobó el décret n° 2017-508 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim (Decreto n.º 2017-508, por el que se revoca la autorización de explotación de la central; JORF de 9 de abril de 2017, texto n.º 3).
- 3 El 2 de mayo de 2017, los demandantes remitieron a la Comisión Europea, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), una solicitud de acceso a la «decisión» por la que esta había «aprobado, con arreglo al Derecho europeo sobre ayudas estatales, el proyecto de protocolo de indemnización a EDF por parte de Francia con motivo del cierre de la central». Según los demandantes, esta «decisión» había sido remitida por la Comisión a las autoridades francesas mediante escrito de 24 de marzo de 2017.
- 4 Mediante escrito de 16 de junio de 2017, la Comisión denegó el acceso al escrito solicitado, fechado en realidad el 22 de marzo de 2017, por la razón de que formaba parte de un expediente administrativo iniciado en el marco del control de las ayudas estatales y que, por ello, estaba cubierto por la presunción general según la cual la divulgación de tal documento perjudicaría, en principio, la protección del objetivo de las actividades de inspección, la cual constituía una excepción al principio del acceso a los documentos en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Invocó igualmente la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, establecida en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 5 El 27 de junio de 2017, los demandantes remitieron, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, una solicitud confirmatoria a la Comisión, de la que esta acusó recibo el 28 de junio de 2017.
- 6 Mediante escrito de 18 de julio de 2017, la Comisión informó a los demandantes de que debía ampliar en quince días hábiles el plazo inicial de examen de dicha solicitud, con arreglo al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, porque no había podido finalizar las consultas necesarias para ese examen. Precisaba además que el nuevo plazo expiraría el 10 de agosto de 2017.

- 7 En un escrito de 18 de agosto de 2017, la Comisión confirmó que el plazo había expirado el 10 de agosto de 2017, pero indicó que todavía no podía responder a la solicitud confirmatoria.
- 8 En un escrito de 18 de octubre de 2017, la Comisión precisó que el proyecto de protocolo de indemnización a EDF (en lo sucesivo, «proyecto de protocolo de indemnización») había sido objeto de una prenotificación por parte de las autoridades francesas y que, en el escrito de 22 de marzo de 2017 al que se refería la solicitud de acceso, ella había estimado que, en esa fase, no existían objeciones a dicho proyecto con arreglo al Derecho de la Unión Europea relativo a las ayudas estatales. Asimismo, la Comisión confirmó la desestimación de la solicitud de acceso a ese documento sobre la base del artículo 4, apartado 2, primer y tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

II. Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 17 de noviembre de 2017, los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 10 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 28 de febrero de 2018, la República Francesa solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante decisión de 9 de abril de 2018, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal admitió dicha intervención. La República Francesa presentó su escrito de formalización de la intervención y los demandantes presentaron sus observaciones al respecto dentro del plazo fijado.
- 11 Mediante auto de 4 de octubre de 2018, el Tribunal, con arreglo a los artículos 91, letra c), y 92 de su Reglamento de Procedimiento, ordenó a la Comisión que presentase el escrito de 22 de marzo de 2017. Ese documento fue enviado al Tribunal el 17 de octubre de 2018 y no fue notificado a los demandantes ni a la República Francesa, de conformidad con el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento.
- 12 El 17 de diciembre de 2018, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal, a propuesta del Juez Ponente, formuló unas preguntas por escrito a las partes, a las que estas respondieron dentro del plazo fijado.
- 13 En la vista de 24 de enero de 2019 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 14 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
 - Anule la decisión impugnada.
 - Ordene a la Comisión que comunique el escrito de 22 de marzo de 2017 en el plazo de una semana a partir de la fecha en que se dicte sentencia.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 15 La Comisión solicita al Tribunal que:
 - Desestime por infundado el recurso de anulación.
 - Declare la inadmisibilidad de la pretensión de que se dicte una orden conminatoria.
 - Condene en costas a los demandantes.

16 La República Francesa solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a los demandantes.

III. Fundamentos de Derecho

A. Sobre el objeto de la solicitud de acceso

- 17 En la demanda, los demandantes indican que el recurso se refiere a la desestimación por parte de la Comisión de su solicitud de acceso al escrito que esta remitió a las autoridades francesas el 22 de marzo de 2017 en relación con el proyecto de protocolo de indemnización.
- 18 En la réplica, los demandantes afirman que su solicitud de acceso no se refería solo al escrito de la Comisión de 22 de marzo de 2017, sino también al proyecto de protocolo de indemnización.
- 19 Para determinar el objeto de la solicitud de acceso, es preciso remitirse al escrito enviado por los demandantes a la Comisión el 2 de mayo de 2017, que contiene su solicitud inicial.
- 20 Pues bien, según ese escrito, la solicitud de acceso formulada por los demandantes tenía por objeto únicamente el escrito de la Comisión de 22 de marzo de 2017, y no el proyecto de protocolo de indemnización.
- 21 El objeto de la solicitud de acceso, así delimitado, queda confirmado por la solicitud confirmatoria que los demandantes dirigieron a la Comisión el 27 de junio de 2017.
- 22 Por tanto, procede considerar que lo que la Comisión desestimó fue una solicitud de acceso a su escrito de 22 de marzo de 2017, en el que había considerado que, en esa fase, no existían objeciones al proyecto de protocolo de indemnización (en lo sucesivo, «documento controvertido») con arreglo a las normas en materia de ayudas estatales.

B. Sobre la pretensión de que se dicte una orden conminatoria

- 23 En su segunda pretensión, los demandantes solicitan al Tribunal que ordene a la Comisión que les comunique el documento controvertido en un plazo de una semana a partir de la fecha en que se dicte sentencia.
- 24 Sin embargo, en la vista los demandantes renunciaron a esta pretensión.
- 25 Por consiguiente, no procede que el Tribunal examine dicha pretensión.

C. Sobre la pretensión de anulación

- 26 En su primera pretensión, los demandantes solicitan la anulación de la decisión impugnada, por la que la Comisión confirmó la desestimación de su solicitud de acceso al documento controvertido.
- 27 En apoyo de esta pretensión, los demandantes invocan tres motivos: el primero se basa en la infracción del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO 2015, L 248, p. 9), del Reglamento n.º 1049/2001 y de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión,

de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas (DO 2006, L 318, p. 17), el segundo se basa en la infracción del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el tercero en la infracción del artículo 47 de la misma Carta.

1. Sobre el primer motivo, basado en la infracción del Reglamento 2015/1589, del Reglamento n.º 1049/2001 y de la Directiva 2006/111

a) Sobre la infracción del Reglamento 2015/1589

- 28 En el primer motivo de recurso, los demandantes alegan que la denegación de acceso es contraria al Reglamento 2015/1589, que, en su considerando 39 y su artículo 32, ordena dar publicidad a las decisiones adoptadas por la Comisión en el marco del control de las ayudas estatales, a fin de permitir que los terceros impugnen, en su caso, esas decisiones.
- 29 La Comisión, con el apoyo de la República Francesa, niega que esta alegación sea fundada.
- 30 A este respecto, es importante señalar que el documento controvertido se redactó en el contexto de los contactos mantenidos en la fase de prenotificación.
- 31 Pues bien, estos contactos no están regulados por el Reglamento 2015/1589. En efecto, como resulta del punto 10 del Código de Buenas Prácticas para los Procedimientos de Control de las Ayudas Estatales (DO 2009, C 136, p. 13; en lo sucesivo, «Código de Buenas Prácticas»), la prenotificación consiste en unos contactos voluntarios e informales entre la Comisión y un Estado miembro con anterioridad a la notificación —exigida por el artículo 108 TFUE, apartado 3— de una medida que puede constituir una ayuda estatal y, por consiguiente, debe ser examinada siguiendo el procedimiento de control establecido por el Reglamento 2015/1589. Solo a partir de esa notificación se aplican las disposiciones del Reglamento 2015/1589, que determinan el modo de controlar la medida con arreglo a las normas del Tratado FUE, y en particular los artículos 4, 9 y 15 de dicho Reglamento, que precisan las decisiones que puede adoptar la Comisión al término del procedimiento.
- 32 Por otro lado, aun suponiendo que el Reglamento 2015/1589 se aplique a la correspondencia intercambiada en la fase de prenotificación, el considerando 39 y el artículo 32 de ese Reglamento, invocados por los demandantes, no se aplicarían al documento controvertido, porque esas disposiciones se refieren a las decisiones que la Comisión adopta al término del procedimiento de control y que deben hacerse públicas de la manera que allí se describe.
- 33 Ahora bien, como resulta del punto 16 del Código de Buenas Prácticas, la prenotificación no da lugar a una decisión de esa índole, sino a una evaluación desprovista de carácter vinculante, como el documento controvertido, que se limita a exponer la opinión que ha podido formarse la Comisión, a partir de la información recibida, respecto al caso que se le ha sometido, teniendo presente que la Comisión, como indicó en la vista, sigue siendo libre de modificar esa opinión en función de los datos que pueda recibir ulteriormente.
- 34 Por estar razones, procede desestimar por infundada la alegación de los demandantes basada en la infracción del Reglamento 2015/1589.

b) Sobre la infracción del Reglamento n.º 1049/2001

1) En lo que respecta a la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación (artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001)

- 35 En la decisión impugnada, la Comisión denegó el acceso al documento controvertido sobre la base del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, alegando que, a efectos de aplicar dicha disposición, existía una presunción general según la cual la divulgación de los documentos del expediente administrativo relativo a un procedimiento de control de las ayudas estatales perjudicaba, en principio, a la protección del objetivo de las actividades de investigación, en el sentido de la disposición antes citada.
- 36 Los demandantes sostienen que la Comisión no estaba autorizada a aplicar la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y exponen, en apoyo de su posición, tres alegaciones que se examinarán a continuación.

i) Sobre la supuesta falta de pertinencia de la alegación de la Comisión de que la divulgación del documento controvertido podría debilitar la voluntad de los Estados miembros de cooperar con ella

- 37 En primer lugar, los demandantes estiman que la Comisión no podía denegar el acceso al documento controvertido por la razón de que su divulgación podría debilitar la voluntad de los Estados miembros de cooperar con ella.
- 38 La Comisión, apoyada por la República Francesa, niega que esta alegación sea fundada.
- 39 A este respecto, es preciso recordar que, en la decisión impugnada, la negativa a dar acceso al documento controvertido se justificó principalmente por la presunción general de confidencialidad aplicable, según la Comisión, a los documentos que forman parte de un procedimiento de control de las ayudas estatales.
- 40 Según la jurisprudencia, la aplicación de esta presunción a los documentos relativos al procedimiento de control de las ayudas estatales resulta de la necesidad de permitir una articulación armoniosa entre, por una parte, el Reglamento n.º 1049/2001 y, por otra, el Reglamento 2015/1589 (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 58 y 61).
- 41 En términos generales, el primero de estos Reglamentos, es decir, el Reglamento n.º 1049/2001, dispone que el público debe tener el acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 51).
- 42 En el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 se establecen ciertas excepciones a este derecho, a tenor de las cuales las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio, entre otros supuestos, para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica o para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 43 Según la jurisprudencia, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, la institución no solo debe probar que ese documento está comprendido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, sino que debe también explicar la razón por la que el acceso al citado documento puede menoscabar concreta y

efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 44 Sin embargo, para los documentos relativos a un procedimiento de control de las ayudas estatales, la jurisprudencia ha permitido a la Comisión basarse en una presunción general de confidencialidad, ya que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 54 y 55).
- 45 Según la jurisprudencia, esta presunción pretende preservar la existencia de un clima de confianza entre los Estados miembros y la Comisión [véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisión, T-39/17, no publicada, EU:T:2018:560, apartado 57 y jurisprudencia citada], dado que tal clima es necesario, por una parte, para garantizar que el Estado miembro interesado comunique a la Comisión todos los documentos útiles para la investigación y, por otra, para permitir que dicha institución y ese Estado miembro examinen conjuntamente las medidas nacionales de que se trate, ya que la evaluación final debe haber contado con toda la información necesaria y estar sólidamente fundamentada.
- 46 Para proteger ese clima de confianza, el Reglamento 2015/1589 reserva a la Comisión y al Estado miembro interesado el acceso al expediente del procedimiento de control, sin que se conceda un derecho de acceso a terceros que hayan adquirido en ese procedimiento la condición de partes interesadas (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 56 y 58).
- 47 En efecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que, si las partes interesadas pudieran obtener acceso a los documentos del expediente administrativo en virtud del Reglamento n.º 1049/2001, el régimen de control de las ayudas estatales quedaría en entredicho (véase la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 48 En consecuencia, según la jurisprudencia, el mero hecho de que los documentos cuya divulgación se solicita formen parte del expediente administrativo relativo a un procedimiento de control de las ayudas estatales basta para justificar la aplicación de la presunción general de confidencialidad en lo que a tales documentos respecta (sentencia de 14 de julio de 2016, Sea Handling/Comisión, C-271/15 P, no publicada, EU:C:2016:557, apartado 41).
- 49 En el presente asunto, el Tribunal considera que la aplicación de esta presunción general de confidencialidad no puede quedar limitada al procedimiento posterior a la notificación por parte del Estado miembro interesado de una medida que pueda constituir una ayuda estatal, sino que, con ese mismo objetivo, el de preservar la confianza del Estado miembro interesado, dicha presunción debe aplicarse igualmente a los documentos intercambiados en la fase de prenotificación.
- 50 En efecto, los contactos de la fase de prenotificación pueden ir seguidos de un examen preliminar, o incluso de un procedimiento de investigación formal. Ahora bien, si los documentos transmitidos en la fase de prenotificación pudieran comunicarse, la presunción de confidencialidad aplicable a los documentos relativos al procedimiento de control regulado por el Reglamento 2015/1589 perdería su eficacia, ya que los documentos cubiertos por ella habrían podido ser divulgados previamente. En consecuencia, la aplicación de la presunción general de confidencialidad a los documentos intercambiados en la fase de prenotificación es necesaria para garantizar la eficacia de dicha presunción en cuanto esta se aplica al procedimiento posterior a la notificación.

- 51 Por otro lado, de los puntos 10 y 17 del Código de Buenas Prácticas se desprende que, al igual que el procedimiento de control regulado por el Reglamento 2015/1589, los contactos de la fase de prenotificación deben desarrollarse en un clima de confianza entre la Comisión y el Estado miembro interesado.
- 52 Ahora bien, si la Comisión tuviera que conceder acceso a la información delicada que se le facilita en los contactos de la fase de prenotificación, los Estados miembros podrían mostrarse reticentes a compartirla, mientras que esa voluntad de cooperación resulta esencial para el éxito de los referidos contactos, los cuales, conforme al punto 10 del Código de Buenas Prácticas, pretenden mejorar la calidad de la notificación y permitir así que se alcancen, en las mejores condiciones posibles, soluciones que permitan corregir situaciones que puedan plantear problemas a la luz del Derecho de la Unión Europea relativo a las ayudas estatales.
- 53 Los demandantes subrayan, no obstante, que la Comisión dispone de amplias facultades de investigación que le permiten obtener la información que precisa sin tener que contar con la cooperación de los Estados miembros.
- 54 Si bien es cierto que, en el marco del Reglamento 2015/1589, la Comisión dispone de amplias facultades de investigación, no cabe decir lo mismo de los contactos de la fase de prenotificación, que se producen a iniciativa de los Estados miembros y cuyo éxito depende esencialmente de la relación de confianza que la Comisión haya establecido con ellos.
- 55 Por tanto, procede desestimar por infundada la alegación de los demandantes basada en la falta de pertinencia del argumento de la Comisión de que la divulgación del documento controvertido podría debilitar la voluntad de los Estados miembros de cooperar con ella.

ii) Sobre la inaplicabilidad de la presunción general de confidencialidad en el presente asunto

- 56 En segundo lugar, los demandantes parecen indicar, en la réplica, que, aun cuando la presunción general de confidencialidad se declarase aplicable a los documentos transmitidos en la fase de prenotificación, no se aplicaría en el presente caso por razones relacionadas con las particularidades del asunto del que conoce el Tribunal.
- 57 Así, en el punto 14 de la réplica, los demandantes afirman lo siguiente:
- «[La Comisión] invoca el concepto, vago e inaplicable en el presente asunto, de la presunción general de confidencialidad.»
- 58 Por otra parte, en el punto 19, los demandantes formulan la siguiente consideración:
- «La Comisión Europea no puede sostener, pues, que los documentos están cubiertos por una presunción de confidencialidad, sobre todo teniendo en cuenta que el importe de la indemnización abonada por el Estado francés a EDF por el cierre de la central y la forma en que esta se abone no pueden considerarse confidenciales, ya que deben ser comunicados a los mercados financieros.»
- 59 A este respecto, procede declarar la inadmisibilidad de esta alegación, como propone la Comisión.
- 60 Para comenzar, esta alegación se ha invocado por primera vez en la réplica y es por tanto una alegación nueva, lo que obliga al Tribunal a descartarla con arreglo al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, pues las partes no han invocado razones que justifiquen el retraso con el que se formula,

- 61 Además, los demandantes no ofrecen una explicación válida de la razón por la que consideran que la presunción general de confidencialidad de los documentos relativos a un procedimiento de control de las ayudas estatales no se aplica en el presente asunto.
- 62 Así, en el punto 14 de la réplica, los demandantes se limitan a realizar una afirmación, sin aportar ningún argumento fáctico o jurídico que la apoye.
- 63 Del mismo modo, en el punto 19 de ese documento, al utilizar el término «pues», los demandantes parecen establecer una relación de causalidad entre, por una parte, la inaplicabilidad de la presunción afirmada por ellos, y, por otra, las explicaciones anteriores, sin que esa relación se imponga sin embargo de manera evidente, ya que esas explicaciones previas no se refieren a la protección del objetivo de las actividades de investigación, a la que está ligada la presunción general de confidencialidad, sino más bien a la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, que se examinará a continuación y que no guarda relación con dicha presunción.
- 64 Además, en ese mismo punto 19, al usar la expresión «sobre todo teniendo en cuenta que», los demandantes dan a entender que la presunción general de confidencialidad no se aplica al importe de la indemnización prevista para EDF, que, a su juicio, deberá hacerse pública en cualquier caso.
- 65 Ahora bien, como se ha expuesto en los anteriores apartados 17 a 22, la solicitud de acceso no se refería al proyecto de protocolo de indemnización, sino a la evaluación realizada por la Comisión en lo que respecta al cierre de la central, al término de los contactos mantenidos con la República Francesa en la fase de prenotificación.
- 66 De estas diferentes circunstancias se desprende que la alegación de los demandantes relativa a la inaplicabilidad de la presunción general de confidencialidad en el presente asunto carece de razones que le garanticen un contenido auténtico y que también por esta razón procede declarar su inadmisibilidad, con arreglo al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, dado que no permite que la otra parte prepare su defensa ni que el Tribunal ejerza su control.

iii) Sobre la falta de motivación

- 67 En tercer lugar, los demandantes reprochan a la Comisión que no explicase en la decisión impugnada cómo podría perjudicar la divulgación del documento controvertido al objetivo de la investigación sobre la indemnización a EDF.
- 68 La Comisión, apoyada por la República Francesa, impugna esta alegación.
- 69 Como se ha recordado en el anterior apartado 43, es jurisprudencia reiterada que, cuando una institución se basa en una excepción al derecho de acceso establecida por el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, en principio debe explicar la razón por la que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por la referida excepción (véase la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 70 Esta obligación es consecuencia del hecho de que las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 suponen una excepción al principio del derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión, consagrado por el artículo 1 del mismo Reglamento de conformidad con el artículo 15 TFUE, apartado 3. Ese acceso, como indica el considerando 4 de dicho Reglamento, debe ser lo más amplio posible (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 51).

- 71 Sin embargo, la situación es diferente cuando, como ocurre en el presente asunto, la institución está facultada para invocar una presunción general de confidencialidad como la que cubre los documentos relativos a un procedimiento de control de una ayuda estatal (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartados 53 y 54 y jurisprudencia citada), o bien una extensión, como en el presente asunto, de dicha presunción.
- 72 En tal caso, basta con que, conforme a una reiterada jurisprudencia relativa al artículo 296 TFUE, párrafo segundo, la motivación muestre de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución autora del acto, de manera que, por una parte, los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y defender sus derechos y, por otra, el juez pueda ejercer su control. No puede exigirse, sin embargo, que la motivación especifique todas las razones de hecho y de Derecho pertinentes. En efecto, la cuestión de si la motivación de una decisión cumple esos requisitos debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto y con el conjunto de normas jurídicas que regulen de la materia de que se trate (véase la sentencia de 10 de diciembre de 2010, Ryanair/Comisión, T-494/08 a T-500/08 y T-509/08, EU:T:2010:511, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 73 En el presente asunto, la Comisión expuso claramente en la decisión impugnada, en primer lugar, que el proyecto de protocolo de indemnización había sido objeto de una prenotificación y que ella había realizado una investigación basada en los contactos con las autoridades francesas según el Código de Buenas Prácticas; en segundo lugar, que sus servicios habían considerado que, con arreglo al Derecho de la Unión sobre las ayudas estatales, en la situación en que se encontraba el expediente no existían objeciones al proyecto de protocolo y que, en esa fase, dicho protocolo aún no había sido firmado ni notificado formalmente; en tercer lugar, que existía una presunción general según la cual la divulgación de los documentos de un expediente administrativo relativo a un procedimiento de control de las ayudas estatales perjudica la protección del objetivo de las actividades de investigación, y, en cuarto lugar, que en virtud de las normas de procedimiento en materia de ayudas estatales las partes interesadas distintas del Estado miembro de que se tratara no disponían del derecho a consultar los documentos del expediente administrativo y que, si se concediese acceso a ellos, el régimen de control quedaría en entredicho.
- 74 La Comisión añadió que, dado que la información facilitada por los Estados miembros contenía datos delicados sobre las empresas en cuestión, la divulgación de los documentos del expediente administrativo podría disuadir a esos Estados de cooperar con la Comisión.
- 75 Por último, la Comisión explicó que, cuando los documentos están cubiertos por una presunción general de confidencialidad, ella no está obligada a examinar individualmente todos los documentos solicitados.
- 76 Esta motivación es lo bastante precisa como para permitir que los demandantes comprendan las razones por las que se les denegó el acceso al documento controvertido y que el juez ejerza su control sobre esa denegación.
- 77 Es preciso, pues, desestimar por infundada la alegación basada en la insuficiencia de la motivación en lo que respecta a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 78 A la vista del conjunto de consideraciones expuestas, procede considerar que la negativa a comunicar el documento controvertido podía fundamentarse con arreglo a Derecho en la protección del objetivo de investigación contemplada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, y que es preciso desestimar por infundadas las alegaciones formuladas por los demandantes en relación a dicha disposición o declarar la inadmisibilidad de tales alegaciones.

2) En lo que respecta, por una parte, a la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales y, por otra, a la existencia de un interés público superior

- 79 Los demandantes reprochan a la Comisión la aplicación errónea de la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales establecida en el artículo 4, apartado 2, premier guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 80 A este respecto es preciso señalar que, dado que la negativa a dar acceso al documento controvertido puede basarse en la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, que se refiere a la protección del objetivo de investigación (véase el anterior apartado 78), procede considerar inoperante la argumentación de los demandantes sobre la protección de los intereses comerciales.
- 81 Por otra parte, los demandantes sostienen que, aun suponiendo que en el presente asunto pueda invocarse la protección de los intereses comerciales, la Comisión incurrió en un error de Derecho al no reconocer la existencia de un interés público superior que prevalecía sobre esa excepción y que exigía la divulgación del documento controvertido.
- 82 En la vista, los demandantes, a los que el Tribunal interrogó al respecto, indicaron que, en lo que a ellos se refería, habían invocado el interés público superior en el marco de la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, pero no en relación con la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación.
- 83 En la medida en que los demandantes relacionan la eventual existencia de un interés público superior exclusivamente con la aplicación de la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, excepción cuyo examen no procede en la presente sentencia, como se ha indicado en el anterior apartado 80, es preciso considerar que, por la misma razón, tampoco procede examinar la eventual existencia de un interés público superior, pues sobre este punto el Tribunal se halla vinculado por las pretensiones formuladas por las partes.
- 84 Por estas razones, procede desestimar por inoperantes las alegaciones sobre la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales y sobre la eventual existencia de un interés público superior, en la forma en que los demandantes presentaron esta última alegación.

c) Sobre la infracción de la Directiva 2006/111

- 85 En su primer motivo de recurso, los demandantes sostienen que la denegación del acceso al documento controvertido es contraria a la Directiva 2006/111, y en particular a su artículo 3, letra f).
- 86 La Comisión, apoyada por la República Francesa, niega que esta alegación sea fundada.
- 87 A este respecto, conviene señalar que la Directiva 2006/111 impone a los Estados miembros una serie de obligaciones para garantizar la transparencia de las relaciones financieras entre esos Estados y las empresas públicas.
- 88 A tal fin, con arreglo al artículo 1 de la Directiva 2006/111, los Estados miembros deben poner de relieve en sus cuentas las puestas a disposición de fondos públicos efectuadas directamente por los poderes públicos a las empresas públicas de que se trate, las puestas a disposición de fondos públicos efectuadas por los poderes públicos por mediación de empresas públicas o instituciones financieras y la utilización efectiva de esos fondos públicos. Además, deben garantizar que la estructura financiera y organizativa de cualquier empresa que esté obligada a llevar cuentas separadas se refleje correctamente

en dichas cuentas, de manera que aparezcan claramente indicados los costes e ingresos derivados de las diferentes actividades y una información detallada sobre los métodos de asignación o distribución de los costes e ingresos entre las diferentes actividades.

- 89 Por otra parte, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2006/111, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que en las empresas obligadas a llevar cuentas separadas, en primer lugar, se lleven por separado las cuentas internas correspondientes a las diferentes actividades; en segundo lugar, se asignen o distribuyan correctamente todos los costes e ingresos sobre la base de principios de contabilidad de costes aplicados de forma coherente y objetivamente justificables, y, en tercer lugar, se establezcan claramente los principios de contabilidad de costes con arreglo a los que deban llevarse las cuentas separadas.
- 90 Por último, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2006/111, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que los datos relativos a las relaciones financieras entre dichos Estados y las empresas públicas permanezcan a disposición de la Comisión, en principio durante cinco años desde el final del ejercicio anual durante el cual los fondos públicos hayan sido puestos a disposición de las empresas públicas de que se trate.
- 91 Como indica la Comisión, la Directiva 2006/111, que se dirige a los Estados miembros, no contiene ninguna disposición que autorice u obligue a dicha institución a comunicar a terceros información de la que hubiera tenido conocimiento con arreglo a lo dispuesto en dicha Directiva.
- 92 No es diferente el caso del artículo 3, letra f), de la Directiva 2006/111, mencionado por los demandantes, conforme al cual las relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas cuya transparencia ha de quedar garantizada son, en particular, la compensación de las cargas impuestas por los poderes públicos.
- 93 En efecto, esta disposición indica solamente que los datos relativos a la compensación de cargas públicas deben incluirse en las cuentas presentadas por esas empresas del modo establecido en los artículos 1 y 4 de la Directiva 2006/111, citados en los anteriores apartados 88 y 89, y estar a disposición de la Comisión de la forma descrita en el artículo 6, citado en el anterior apartado 90.
- 94 Así pues, en contra de lo que afirman los demandantes, la Directiva 2006/111 no incluye ninguna disposición que obligue o autorice a la Comisión a comunicar a los demandantes el documento controvertido.
- 95 A la vista de estas consideraciones, procede desestimar por infundada la alegación basada en la infracción de la Directiva 2006/111.

2. Sobre el segundo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

- 96 Los demandantes sostienen que, al denegar el acceso al documento controvertido, la Comisión infringió el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que tiene un valor superior, por una parte, al Reglamento n.º 1049/2001 y, por otra, a las decisiones adoptadas por los órganos de la Unión.
- 97 El artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales establece:

«Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones [...] cualquiera que sea su soporte.»

- 98 En primer lugar, por lo que se refiere al Reglamento n.º 1049/2001, los demandantes indican en el punto 51 de la demanda que «es evidente que en caso de incoherencia entre el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el Reglamento en cuestión, el Tribunal debería excluir el Reglamento por excepción de ilegalidad».
- 99 Procede examinar si esta afirmación de los demandantes constituye una manera admisible de proponer una excepción de ilegalidad contra el Reglamento n.º 1049/2001.
- 100 A este respecto, es preciso recordar que, a tenor del artículo 277 TFUE, «aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo sexto del artículo 263 [TFUE], cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general adoptado por una institución [...] podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del artículo 263».
- 101 Sin embargo, no basta con incluir las palabras «excepción de ilegalidad» en un punto de la demanda para que el Tribunal deba considerar que se ha propuesto una excepción al amparo de dicha disposición.
- 102 En efecto, procede recordar que, en virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al procedimiento ante el Tribunal General de conformidad con el artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, y del artículo 76, letras d) y e), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la demanda habrá de contener el objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición sumaria de dichos motivos y de las pretensiones de la parte demandante. Tales indicaciones deben ser suficientemente claras y precisas para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal se pronuncie sobre el recurso, en su caso sin información adicional. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y una recta administración de justicia, para que pueda declararse la admisibilidad de un recurso es preciso que las razones esenciales de hecho y de Derecho en las que se base resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (véase el auto de 6 de noviembre de 2018, Chioreanu/ERCEA, T-717/17, EU:T:2018:765, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 103 En el presente asunto, ni en el objeto del litigio, descrito en el punto 1 de la demanda, ni entre las pretensiones de la demanda se menciona una pretensión basada en el artículo 277 TFUE.
- 104 Además, los demandantes no han formulado, ni en sus escritos procesales ni en la vista, ninguna consideración que permita justificar, en su caso, su alegación genérica, expuesta en el anterior apartado 98, de que procede descartar la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 por infracción del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 105 Dadas estas circunstancias, no cabe considerar que se haya presentado válidamente ante el Tribunal una demanda incidental relativa a la apreciación de la legalidad del Reglamento n.º 1049/2001 a la luz del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 106 En segundo lugar, con independencia de cualquier apreciación relativa a la legalidad del Reglamento n.º 1049/2001, los demandantes solicitan la anulación de la decisión impugnada alegando que, al denegarles el acceso al documento controvertido, la Comisión infringió el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 107 A este respecto, procede recordar que, según el artículo 52, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales, los derechos reconocidos por esta que constituyen disposiciones de los Tratados deben ejercerse en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos.

- 108 A tenor del artículo 15 TFUE, apartado 3, el derecho de acceso a los documentos de las instituciones se garantiza con arreglo a los principios y las condiciones que deben establecer mediante reglamentos el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario.
- 109 En aplicación de esta disposición, el Reglamento n.º 1049/2001, adoptado sobre la base del artículo 255 CE, que precedió al artículo 15 TFUE, apartado 3, ha fijado los principios generales y los límites en lo que respecta al derecho de acceso a los documentos en poder de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Deutsche Telekom/Comisión, T-210/15, EU:T:2017:224, apartado 113).
- 110 Por tanto, la legalidad de la decisión impugnada debe apreciarse en relación con el Reglamento n.º 1049/2001.
- 111 Pues bien, de la respuesta dada al primer motivo de recurso se desprende que la Comisión pudo denegar con arreglo a Derecho a los demandantes el acceso al documento controvertido basándose en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, que se refiere a la protección del objetivo de las actividades de investigación.
- 112 Como ya se ha estimado antes que la Comisión aplicó correctamente esta disposición, procede considerar que, al adoptar la decisión impugnada, la Comisión no infringió el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 113 En consecuencia, procede rechazar el segundo motivo de recurso declarando la inadmisibilidad de su primera parte y desestimando por infundada la segunda.

3. Sobre el tercer motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

- 114 Los demandantes estiman que, al denegar el acceso al documento controvertido, la Comisión infringió el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales en lo que respecta al derecho a la tutela judicial efectiva.
- 115 La Comisión, apoyada por la República Francesa, impugna este motivo de recurso.
- 116 En primer lugar, los demandantes alegan que, a causa de la negativa a comunicarles el documento controvertido, les resulta imposible interponer un recurso de anulación ante el juez de la Unión contra la decisión contenida en el documento controvertido.
- 117 A este respecto basta con observar, como alegan la Comisión y la República Francesa, que el documento controvertido no contiene una decisión que pueda ser objeto de un recurso de anulación en el sentido del artículo 263 TFUE.
- 118 En efecto, según reiterada jurisprudencia, solo constituyen actos o decisiones recurribles en anulación las medidas que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando marcadamente su situación jurídica (véase la sentencia de 6 de diciembre de 2007, Comisión/Ferriere Nord, C-516/06 P, EU:C:2007:763, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 119 Pues bien, como indica el punto 16 del Código de Buenas Prácticas, la apreciación formulada por la Comisión al término de un procedimiento de prenotificación no constituye la posición oficial de la Comisión, sino una evaluación no vinculante sobre la conformidad del proyecto de notificación y su compatibilidad a primera vista con el Derecho de la Unión en materia de ayudas estatales.

- 120 Por tanto, al denegar el acceso al documento controvertido, la Comisión no ha obstaculizado el derecho de los demandantes a interponer un recurso de anulación ante el juez de la Unión.
- 121 En segundo lugar, los demandantes sostienen que, a causa la decisión impugnada, no pueden conocer el protocolo de indemnización, que les resulta necesario para demostrar, en un recurso interpuesto ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia), que el decreto por el que se revoca la autorización de explotar la central es ilegal por no respetar las normas de la Unión sobre las ayudas estatales.
- 122 A este respecto, procede recordar que la solicitud de acceso formulada por los demandantes tenía por objeto el documento controvertido, y no el proyecto de protocolo de indemnización. En consecuencia, aunque la Comisión hubiera estimado su solicitud de acceso, los demandantes no habrían obtenido el documento que afirman necesitar para su recurso.
- 123 Por añadidura, como ha indicado la Comisión, el objeto del Reglamento n.º 1049/2001 es regular las cuestiones relativas al acceso del público a los documentos que obran en poder de las instituciones de la Unión, y no las cuestiones relativas a las pruebas que las partes deben aportar en un procedimiento judicial, ya se trate de un litigio ante el juez de la Unión o ante los tribunales nacionales.
- 124 Según la jurisprudencia, en los procedimientos nacionales, es al juez nacional que conoce del asunto a quien corresponde arbitrar los mecanismos de aportación de las pruebas y documentos apropiados, en virtud del Derecho aplicable, para resolver el litigio (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Países Bajos/Comisión, T-380/08, EU:T:2013:480, apartado 82).
- 125 Procede desestimar, pues, el tercer motivo de recurso y, por tanto, el recurso en su totalidad.

Costas

- 126 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 127 Como los motivos de recurso invocados por los demandantes han sido desestimados, procede condenarlos en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.
- 128 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.
- 129 En consecuencia, la República Francesa cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) La commune de Fessenheim (Municipio de Fessenheim, Francia), la communauté de communes Pays Rhin-Brisach (Comunidad de Municipios País del Rin-Brisach, Francia), el conseil départemental du Haut-Rhin (Consejo Provincial del Alto Rin, Francia) y el conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine (Consejo Regional del Gran Este Alsacia Champaña-Ardenas Lorena, Francia) cargarán con sus propias costas y con las costas de la Comisión Europea.

3) La República Francesa cargará con sus propias costas.

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de mayo de 2019.

Firmas