

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (gran sala)

de 29 de junio de 2010\*

En el asunto C-139/07 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 28 de febrero de 2007,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. V. Kreuzschitz, P. Aalto y C. Docksey, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

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

**Technische Glaswerke Ilmenau GmbH**, con domicilio social en Ilmenau (Alemania), representada por los Sres. C. Arhold y N. Wimmer, Rechtsanwälte,

parte demandante en primera instancia,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyada por:

**Reino de Dinamarca**, representado por la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en casación,

**República de Finlandia**, representada por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

**Reino de Suecia**, representado por las Sras. K. Wistrand, S. Johannesson y K. Petkovska, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues y K. Lenaerts y las Sras. R. Silva de Lapuerta y C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis (Ponente) y T. von Danwitz, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretarios: Sres. H. von Holstein, Secretario adjunto, y B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de junio de 2009;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de septiembre de 2009;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 14 de diciembre de 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión (T-237/02, Rec. p. II-5131; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual éste anuló la decisión de la Comisión de 28 de mayo de 2002 (en lo sucesivo, «decisión controvertida») en la medida en que deniega el acceso a documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (en lo sucesivo, «TGI»).

## Marco jurídico

- 2 El artículo 255 CE garantiza a todo ciudadano de la Unión, así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establezcan por el Consejo por motivos de interés público o privado.
  
  - 3 El Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43) se aprobó sobre la base del artículo 255 CE, apartado 2.
  
  - 4 Los considerandos cuarto, sexto y undécimo del citado Reglamento tienen el siguiente tenor:  
  
«(4) El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.
- [...]
- (6) Se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, al mismo tiempo que se preserva la eficacia de su procedimiento de toma de decisiones. Se debe dar acceso directo a dichos documentos en la mayor medida posible.

[...]

- (11) En principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Conviene que, cuando sea necesario, las instituciones puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones. [...]»
- 5 Con el título «Objeto», el artículo 1 del Reglamento n° 1049/2001 establece, en su letra a), que éste pretende «definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas “las instituciones”) al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos».
- 6 Con el título «Beneficiarios y ámbito de aplicación», el artículo 2 de este mismo Reglamento reconoce, en su apartado 1, a todo ciudadano de la Unión, así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, el derecho a acceder a los documentos de las instituciones, «con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento». El apartado 3 de este mismo artículo establece que el citado Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, «en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea».
- 7 A tenor del artículo 3, letra a), del Reglamento n° 1049/2001, a efectos de éste, se entenderá por «documento», «todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución».

8 Bajo el título «Excepciones», el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 establece:

«[...]

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

— [...]

— los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

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

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

[...]

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. [...]

- 9 El artículo 6 del Reglamento n° 1049/2001, titulado «Solicitudes», dispone, en su apartado 1, que «las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse [...] de manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento» y que «el solicitante no estará obligado a justificar su solicitud». El apartado 2 del citado artículo establece que «si una solicitud no es lo suficientemente precisa, la institución pedirá al solicitante que aclare la solicitud, y le ayudará a hacerlo». El apartado 3 de este mismo artículo establece que «en el caso de una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante».

- 10 Por otro lado, el Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), define los procedimientos aplicables al ejercicio por la Comisión de la facultad que le confiere el artículo 88 CE de pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común.
- 11 Con el título «Derechos de las partes interesadas», el artículo 20 del Reglamento n° 659/1999 dispone:

«1. Las partes interesadas podrán presentar sus observaciones con arreglo al artículo 6 tras la adopción, por parte de la Comisión, de una decisión de iniciar el procedimiento de investigación formal. Se enviará a las partes interesadas que hayan presentado dichas observaciones y a los beneficiarios de ayudas individuales una copia de la decisión adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 7.

2. Las partes interesadas podrán informar a la Comisión de las presuntas ayudas ilegales o abusivas. Cuando la Comisión considere que la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto, informará de ello a la parte interesada. Cuando la Comisión adopte una decisión sobre un caso relacionado con la materia objeto de la información suministrada, enviará una copia de dicha decisión a la parte interesada.

3. A petición propia, las partes interesadas obtendrán una copia de las decisiones con arreglo a los artículos 4 y 7, el apartado 3 del artículo 10 y el artículo 11.»



## Hechos que originaron el litigio

- 12 Mediante escrito de 1 de diciembre de 1998, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión diversas medidas dirigidas al saneamiento financiero de TGI, entre ellas una exoneración parcial de pago y un préstamo bancario.
- 13 El 4 de abril de 2000, la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal, contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con la citada exoneración de pago y el citado préstamo, que se inscribió con la referencia C 19/2000.
- 14 La Comisión, mediante decisión de 12 de junio de 2001, en la que limitó su apreciación exclusivamente a la medida de exoneración de pago, declaró que dicha medida constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado común. TGI impugnó esta decisión interponiendo, el 28 de agosto de 2001, un recurso de anulación ante el Tribunal, que fue desestimado mediante la sentencia de 8 de julio de 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión (T-198/01, Rec. p. II-2717), confirmada en casación mediante sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2007 (C-404/04 P).
- 15 El 3 de julio de 2001, la Comisión incoó un segundo procedimiento de investigación formal, con la referencia C 44/2001, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, en relación, en particular, con el préstamo bancario.
- 16 Mediante escrito de 24 de octubre de 2001, TGI presentó sus observaciones en el marco del segundo procedimiento de investigación formal y solicitó a la Comisión que le diese, por una parte, acceso a una versión no confidencial del expediente y, por otra, la posibilidad de presentar, subsiguientemente, nuevas observaciones. La Comisión denegó esta solicitud mediante escrito de 23 de noviembre de 2001.

- 17 Mediante escrito de 1 de marzo de 2002, TGI solicitó, sobre la base del Reglamento n° 1049/2001, acceder a todos los documentos de los expedientes de la Comisión relativos a los asuntos de ayudas de Estado que la afectaban y en particular en el asunto registrado con la referencia C 44/2001, así como todos los documentos de los expedientes de la Comisión relativos a las ayudas de Estado en beneficio de la empresa Schott Glas, a excepción de los secretos comerciales relativos a otras empresas.
- 18 Mediante escrito de 27 de marzo de 2002, la Comisión denegó dicha solicitud de acceso indicando, en particular, que los documentos solicitados entraban dentro del ámbito de aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. La Comisión precisó igualmente que los documentos relativos a TGI son documentos que forman parte del procedimiento de investigación formal en curso en el asunto con la referencia C 44/2001.
- 19 Mediante escrito de 15 de abril de 2002, TGI envió al Secretario General de la Comisión una solicitud confirmatoria de acceso respecto a los mismos documentos, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 20 Mediante la decisión controvertida, éste desestimó dicha solicitud de acceso, confirmando así la denegación que ya se había opuesto a TGI, porque la divulgación de esos diferentes documentos podría suponer un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección e investigación, esta excepción al derecho de acceso está expresamente prevista por el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 21 Asimismo, la citada decisión indica, que, al implicar la solicitud de TGI que se le dé acceso a un documento que contiene una descripción detallada de un proyecto de Schott Glas, ello podría perjudicar gravemente a los intereses comerciales de esta sociedad; este interés está expresamente protegido por una excepción al derecho de acceso, establecida en el artículo 4, apartado 2, del citado Reglamento. Por otro lado, la

misma decisión precisa que se ha examinado la posibilidad de dar acceso a las partes a los documentos solicitados no amparadas por las excepciones, pero estos documentos no podían escindirse en partes confidenciales y en partes no confidenciales. Por último, también se menciona en la referida decisión que, en el presente caso, ningún interés público superior justifica la divulgación de los documentos en cuestión.

- <sup>22</sup> El 2 de octubre de 2002, al término del segundo procedimiento de investigación formal con la referencia C 44/2001, la Comisión adoptó la Decisión C(2002) 2147 final mediante la que declaró, en particular, que el préstamo bancario concedido a TGI constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado común. TGI impugnó esta decisión interponiendo, el 17 de diciembre de 2002, un recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia (asunto T-378/02), asunto que fue objeto de un auto de archivo de 16 de mayo de 2007.

### **El procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y la sentencia recurrida**

- <sup>23</sup> Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de agosto de 2002, TGI interpuso un recurso que tenía por objeto la anulación de la decisión controvertida, excepto por lo que ésta se refiere al acceso a los documentos directamente ligados al procedimiento en curso de control de las ayudas de Estado relativas a Schott Glas. Se admitió la intervención del Reino de Suecia y la República de Finlandia en apoyo de las pretensiones de TGI.
- <sup>24</sup> La Comisión, por su parte, apoyada por Schott Glas, solicitó al Tribunal de Primera Instancia que desestimara el recurso por infundado.

- 25 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia, por una parte declaró la inadmisibilidad del recurso, en la medida en que tenía por objeto la anulación de una supuesta denegación presunta de acceso a los documentos relativos «al procedimiento de ayuda concluido en el marco de la privatización de Jenaer Schott Glas» y, por otra parte, anule la decisión controvertida en la medida en que deniega el acceso a los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a TGI.
- 26 En particular, en el marco del motivo formulado por TGI y basado en la infracción del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 relativo a la excepción al derecho de acceso basada en la protección del objetivo de inspección, investigación y auditoría, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en primer lugar, en el apartado 76 de la sentencia recurrida que los documentos a que se refiere la solicitud de acceso están efectivamente relacionados con una actividad «de investigación», en el sentido del apartado 2, tercer guión, del citado artículo y declaró, en el apartado 77 de dicha sentencia, que el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción no basta para justificar la aplicación de ésta. Añadió que, en principio, la aplicación de la excepción sólo se justifica en caso de que la institución haya valorado previamente, primero, si el acceso al documento habría perjudicado concreta y efectivamente al interés protegido y, segundo, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del citado Reglamento, si no existe un interés público superior que justifique la divulgación del documento. De lo anterior el Tribunal de Primera Instancia concluyó que el examen que debe efectuar la institución al objeto de aplicar una excepción ha de realizarse de forma concreta y deberá constar en la motivación de la Decisión.
- 27 A continuación, el Tribunal precisó, en el apartado 78 de la citada sentencia que del Reglamento n° 1049/2001 resulta que todas las excepciones mencionadas en los apartados 1 a 3 del artículo 4 de dicho Reglamento han de resultar aplicables «a un documento». En ese mismo apartado, se indica también, refiriéndose al apartado 70 de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión (T-2/03, Rec. p. II-1121), que dicho examen concreto deberá, por tanto, realizarse respecto de cada documento a que se refiera la solicitud.

- 28 Refiriéndose de nuevo a esta última sentencia, el Tribunal de Primera Instancia subrayó, en el apartado 79 de la sentencia recurrida que sólo un examen concreto e individual, por contraposición a un examen abstracto y global, puede permitir a la institución valorar la posibilidad de conceder al solicitante un acceso parcial con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, y que, respecto a la aplicación *ratione temporis* de las excepciones al derecho de acceso, el apartado 7, del citado artículo 4 prevé que las excepciones a que se refieren los apartados 1 a 3 de éste sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función «del contenido del documento». Posteriormente declaró, en el apartado 80 de la citada sentencia, que, en el caso de autos, de los fundamentos de la decisión controvertida no resulta que la Comisión realizase una apreciación concreta e individual del contenido de los documentos a los que se refería la solicitud de acceso.
- 29 Por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en el apartado 85 de la sentencia recurrida, que la obligación de una institución de proceder a una apreciación concreta e individual del contenido de los documentos a los que se refiere la solicitud de acceso a éstos constituye una regla general, que se aplica a todas las excepciones mencionadas en los apartados 1 a 3 del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, cualquiera que sea el ámbito al que pertenezcan los documentos solicitados, con independencia de que éste sea, en particular, el de las prácticas colusorias, o el del control de las ayudas públicas.
- 30 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia añadió, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que dicho examen no sería necesario cuando, por las circunstancias particulares del caso, fuera evidente que el acceso a los documentos hubiera de denegarse o, por el contrario, concederse. Tal sería el supuesto, según el Tribunal de Primera Instancia, en particular, de determinados documentos que o bien estén manifiestamente amparados en su totalidad por una excepción al derecho de acceso, o bien, a la inversa, sean manifiestamente accesibles en su totalidad, o bien, por último, hayan sido objeto de una previa valoración concreta e individual por la Comisión en circunstancias similares.
- 31 Para examinar, como se indicó en el apartado 87 de la sentencia recurrida, si la solicitud de TGI se refería a documentos para los que, por las circunstancias del caso de

autos, no era necesario proceder a tal examen concreto e individual, el Tribunal de Primera Instancia señaló en el apartado 88 de la citada sentencia que en la decisión controvertida, la Comisión justificó la aplicación de la excepción basada en la protección del objetivo de las actividades de inspección e investigación alegando que, en el marco de investigaciones en curso relativas a la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado único, son indispensables una cooperación leal y una confianza mutua entre la Comisión, el Estado miembro y las empresas afectadas con el fin de permitir a las diferentes «partes» expresarse libremente, y que la divulgación de documentos relativos a dichas investigaciones «podría comprometer ese diálogo y, por consiguiente, suponer un perjuicio para la tramitación del examen de [la] denuncia».

- 32 El Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, que una apreciación tan general, que se aplica a la totalidad del expediente administrativo relativo a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a TGI, no demostraba la existencia de circunstancias particulares del caso que permitiesen considerar que no era necesario proceder a un examen concreto e individual de los documentos que lo componían. En particular, según el Tribunal de Primera Instancia, no acreditaba que dichos documentos estuvieran manifiestamente amparados en su integridad por una excepción al derecho de acceso.
- 33 Por añadidura, en el apartado 92 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia estimó paradójico el hecho de evocar la necesidad de un diálogo franco y directo entre la Comisión, el Estado miembro y las «empresas afectadas», en el marco de un clima de cooperación leal y de confianza mutua, para denegar precisamente a una de las «partes» afectadas el acceso a información que afecta directamente al objeto mismo de las discusiones.
- 34 Por último, el Tribunal de Primera Instancia concluyó, en el apartado 100 de la sentencia recurrida, que el motivo basado en la falta de examen concreto e individual de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso debía estimarse y que la denegación pura y simple de acceso opuesta por la Comisión a la TGI adolecía, por consiguiente, de un error de Derecho. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia declaró en el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida, que la Comisión había infringido el

artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 y que la decisión controvertida en la medida en que denegaba el acceso a documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a TGI, debía, por tanto, anularse, sin que procediese examinar los demás motivos invocados por TGI y el Reino de Suecia. Por otra parte, el Tribunal en el punto 3 del fallo de la citada sentencia, condenó a la Comisión a soportar sus propias costas así como tres cuartas partes de las costas en que hubiera incurrido TGI.

### **Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia**

- <sup>35</sup> Mediante su recurso de casación, la Comisión solicita, por una parte, que se anule la sentencia recurrida en la medida en que ésta anula la decisión controvertida y, por otra, que se condene en costas a TGI.
- <sup>36</sup> TGI, la República de Finlandia y el Reino de Suecia solicitan que se desestime el recurso de casación. Asimismo, solicitan al Tribunal de Justicia que condene en costas a la Comisión.
- <sup>37</sup> Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2008, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones de TGI, en aplicación del artículo 93, apartado 7, del Reglamento de Procedimiento, es decir, únicamente mediante la presentación de observaciones durante la fase oral del procedimiento.

## Sobre el recurso de casación

- 38 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión formula cinco motivos. Éstos se basan, en primer lugar, en la interpretación errónea del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, en segundo lugar, en la violación de la voluntad del legislador, en tercer lugar, en el incumplimiento del tenor del artículo 4 de dicho Reglamento, en cuarto lugar, en la infracción del artículo 255 CE a la luz de las disposiciones y de la finalidad del citado Reglamento y, en quinto lugar, en la existencia de otros errores de Derecho en la sentencia recurrida.
- 39 El primer motivo de casación invocado por la Comisión, basado en la interpretación errónea del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, se divide en dos partes.

### *Alegaciones de las partes*

- 40 Mediante la primera parte de su primer motivo de casación, la Comisión reprocha al Tribunal de Primera Instancia haber interpretado de manera errónea el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, declarando, en los apartados 87 a 89 de la sentencia recurrida, que no había «circunstancias particulares del caso», como se señaló en el apartado 86 de la citada sentencia, que permitiesen considerar que no era necesario proceder a un examen concreto e individual de los documentos a que se refería la solicitud de acceso presentada por TGI con arreglo al citado Reglamento.
- 41 Pues bien, según la Comisión, sí existen «circunstancias particulares del caso» por las cuales era manifiesto que debía denegarse el acceso solicitado por TGI. Considera, a este respecto, que la inexistencia de derecho a consultar el expediente para los



interesados que no sean el Estado afectado en los procedimientos de ayudas de Estado, como resulta de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, debe reconocerse como una «circunstancia particular del caso», salvo que el Reglamento n° 1049/2001 contradiga la citada jurisprudencia.

- 42 De ello se deduce que, según la Comisión, las «circunstancias particulares del caso» demuestran manifiestamente que procedía denegar el acceso a «todos los documentos de los expedientes de la Comisión en todos los asuntos de ayuda que afectaban a la empresa TGI», sin haber realizado previamente un examen concreto e individual de los citados documentos y que éstos estaban plenamente amparados por la excepción al derecho de acceso previsto en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 43 Por otro lado, la Comisión sostiene que existe una contradicción entre los apartados 86 y 89 de la sentencia recurrida. En este último apartado, el Tribunal de Primera Instancia buscaba una prueba de la existencia de circunstancias particulares para demostrar que no era necesario un examen concreto e individual de los documentos, mientras que declaró, en el citado apartado 86, que dichas circunstancias deben ser manifiestas y no tienen que ser probadas.
- 44 TGI, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia sostienen que las alegaciones formuladas por la Comisión en el marco de la primera parte de su primer motivo no son fundadas y que, por tanto, procede desestimarlas.
- 45 TGI considera que la inexistencia de derecho a consultar el expediente para los interesados que no sean el Estado afectado en los procedimientos de control de ayudas de Estado no es, en sí, obstáculo para el derecho de acceso a los documentos con arreglo al Reglamento n° 1049/2001. Señala que el hecho de que se trate de documentos relativos a un procedimiento de control de ayudas de Estado no justifica ningún tratamiento específico. De igual modo, la circunstancia de que el Reglamento n° 659/1999 no reconozca ningún derecho a consultar el expediente para los citados interesados

en este tipo de procedimientos tampoco es suficientemente específico para que no pueda procederse a un examen individual de los documentos objeto de una solicitud de acceso presentada con arreglo al Reglamento n° 1049/2001.

- 46 Asimismo, TGI precisa que las «circunstancias particulares del caso» deben ir más allá del mero hecho de que el asunto de que se trata se refiera al ámbito de las ayudas de Estado. Según TGI, debe tratarse de circunstancias particulares «del caso», y no de circunstancias comunes que se produzcan generalmente en materia de ayudas de Estado. En caso contrario, ello equivaldría a una exención por categoría de los procedimientos de control de las ayudas de Estado y, por consiguiente la inaplicabilidad del Reglamento n° 1049/2001 en el ámbito de éstas, lo que la Comisión ha rechazado.
- 47 La República de Finlandia, por su parte, añade que importa poco que el solicitante sea el beneficiario de una ayuda de Estado u otra persona mencionada en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001. Dado que esta última disposición se aplica indistintamente a todas las solicitudes de acceso, no prevé para el citado beneficiario una posición menos favorable que la concedida a otros solicitantes cuando se trata de examinar una solicitud de acceso a los documentos relativos a un procedimiento de control de ayudas de Estado.
- 48 El Reino de Suecia alega que el principio de transparencia, garantizado por el Reglamento n° 1049/2001 y el principio del derecho de defensa, en el que se incluye el derecho a consultar el expediente en los procedimientos de control de ayudas de Estado, son dos principios distintos que no tienen el mismo objetivo y que, por ello, la jurisprudencia relativa al derecho de defensa en los citados procedimientos no es pertinente para el examen de una solicitud de acceso a los documentos de las instituciones presentada conforme al citado Reglamento.
- 49 Por otro lado, TGI estima que incumbía a la Comisión aportar la prueba de la existencia de circunstancias particulares, ya que era ella la que invocaba una excepción a una

regla de principio según la cual debe procederse a un examen concreto e individual de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso. Por consiguiente, no corresponde al Tribunal General investigar de oficio la existencia de tales circunstancias.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 50 Con carácter preliminar, procede indicar que la solicitud presentada por TGI se refiere a la totalidad del expediente administrativo relativo a los procedimientos de control de las ayudas de Estado que se le habían concedido.
- 51 Debe recordarse que el Reglamento n° 1049/2001, adoptado sobre la base del artículo 255 CE, apartado 2, tiene por objeto, como indican su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones. Asimismo, del citado Reglamento resulta, en particular del undécimo considerando y de su artículo 4, que establece un régimen de excepciones a este respecto, que dicho derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado.
- 52 En el presente caso, la Comisión se había negado precisamente a comunicar a TGI documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado que se le habían concedido, invocando la excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, basada en la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría. Como resulta del apartado 76 de la sentencia recurrida, dichos documentos, tal como se mencionan en la solicitud de acceso presentada por TGI sobre la base de dicho Reglamento, están incluidos en el ámbito de una actividad «de investigación», en el sentido de la citada disposición.

- 53 Es cierto que, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. La institución de que se trate 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 la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartado 49).
- 54 No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que, la institución comunitaria de que se trate puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véase la sentencia Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartado 50).
- 55 En lo que concierne a los procedimientos de control de las ayudas de Estado, tales presunciones generales pueden resultar del Reglamento nº 659/1999 así como de la jurisprudencia relativa al derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión. A este respecto, procede recordar que, según su segundo considerando, el Reglamento nº 659/1999 pretende codificar la práctica coherente de la Comisión en la aplicación del artículo 88 CE, dado que dicha práctica se ha desarrollado y asentado de conformidad con la jurisprudencia.
- 56 El Reglamento nº 659/1999, y, en particular, su artículo 20, no establece ningún derecho de acceso a los documentos del expediente administrativo de la Comisión para los interesados en el marco del procedimiento de control incoado de conformidad con el artículo 88 CE, apartado 2.

- 57 En cambio, el artículo 6, apartado 2, del referido Reglamento dispone que las observaciones recibidas por la Comisión, en el marco del citado procedimiento de control, se comunicarán al Estado miembro interesado, y que posteriormente éste tendrá la posibilidad de responder a las observaciones presentadas en un plazo determinado. En efecto, el procedimiento de control de las ayudas de Estado es, habida cuenta de su sistema general, un procedimiento abierto contra el Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda y la Comisión no tiene derecho a utilizar en su decisión final, so pena de vulnerar el derecho de defensa, información que éste no haya podido comentar (sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartado 81).
- 58 De lo anterior resulta que los interesados, con excepción del Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda, no tienen, en el marco del procedimiento de control de las ayudas de Estado, derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión. Procede tener en cuenta esta circunstancia a efectos de la interpretación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, si dichos interesados pudieran obtener el acceso, sobre la base del Reglamento n° 1049/2001, a los documentos del expediente administrativo de la Comisión, se cuestionaría el sistema de control de las ayudas de Estado.
- 59 Es cierto que, el derecho de consultar el expediente administrativo en el marco de un procedimiento de control incoado de conformidad con el artículo 88 CE, apartado 2, y el derecho de acceso a los documentos, con arreglo al Reglamento n° 1049/2001, se distinguen jurídicamente, pero no es menos cierto que conducen a una situación comparable desde un punto de vista funcional. En efecto, con independencia de la base jurídica sobre la que se concede, el acceso al expediente permite a los interesados obtener la totalidad de las observaciones y documentos presentados a la Comisión, y, en su caso, tomar posición sobre dichos elementos en sus propias observaciones, lo que puede modificar la naturaleza de tal procedimiento.

- 60 Por otro lado, debe precisarse que, a diferencia de los casos en los que las instituciones comunitarias actúan en su condición de legislador, en los que debe autorizarse un acceso más amplio a los documentos a tenor del sexto considerando del Reglamento n° 1049/2001, como sucedía en el asunto que dio lugar a la sentencia Suecia y Turco/ Consejo, antes citada, los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado, como los solicitados por TGI, se inscriben en el marco de las funciones administrativas específicamente atribuidas a las citadas instituciones por el artículo 88 CE.
- 61 De todo lo anterior se deriva que, a efectos de la interpretación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, el Tribunal de Primera Instancia habría debido tener en cuenta en la sentencia recurrida que los interesados que no sean el Estado afectado en los procedimientos de control de ayudas de Estado no tienen derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión y, por tanto, debería haber reconocido la existencia de una presunción general de que la divulgación de los documentos del expediente administrativo perjudicaría, en principio, a la protección del objetivo de las actividades de investigación.
- 62 Esta presunción general no excluye el derecho de dichos interesados a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento a que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 63 Al no tomar en consideración dicha circunstancia y al declarar erróneamente, en los apartados 87 a 89 de la sentencia recurrida, que no resultaba manifiesto, en el caso de autos, que procediese denegar el acceso a todos los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado a que se refiere la solicitud de acceso presentada por TGI sobre la base del Reglamento n° 1049/2001, sin proceder previamente a un examen concreto e individual de dichos documentos, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de interpretación del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del citado Reglamento.

- 64 Por tanto, procede acoger la primera parte del primer motivo invocado por la Comisión y, por consiguiente, anular la sentencia recurrida en la medida en que ésta anuló la decisión controvertida, sin que proceda examinar la segunda parte de dicho motivo ni los demás motivos invocados por ésta en apoyo de su recurso de casación.

### **Sobre el recurso ante el Tribunal de Primera Instancia**

- 65 A tenor del artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de una resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo el litigio, cuando su estado así lo permita. Debe señalarse que así sucede en el presente asunto.
- 66 El recurso de TGI ante el Tribunal de Primera Instancia, en la medida en que éste todavía no ha sido definitivamente resuelto por dicho Tribunal, pretendía la anulación de la decisión controvertida en tanto deniega el acceso a los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a TGI y estaba basado en la infracción, por la Comisión, del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001. Como fundamento de dicho motivo de anulación, TGI había invocado varias partes. En primer lugar, la Comisión denegó el acceso a los documentos solicitados sin proceder a un examen concreto de cada uno de ellos. En segundo lugar, la citada institución se basó, erróneamente, en las soluciones jurisprudenciales relativas a la denegación de acceso a los documentos sobre los procedimientos por incumplimiento contra un Estado miembro, que no son comparables con los procedimientos de control de las ayudas de Estado. En tercer lugar, la Comisión infringió el derecho a un acceso parcial. En cuarto lugar, la ponderación de los intereses prevista, en el apartado 2 del citado artículo 4, debería haber llevado a la divulgación de los documentos solicitados.

- 67 Pues bien, respecto a la primera parte, de los apartados 61 y 63 de la presente sentencia resulta que, en el presente caso, la Comisión pudo, con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, denegar el acceso a todos los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado a que se refiere la solicitud de acceso presentada por TGI sobre la base de dicho Reglamento, y ello sin proceder previamente a un examen concreto e individual de dichos documentos.
- 68 A falta de elementos que se desprendan del recurso y que puedan refutar la presunción general antes mencionada en el apartado 61 de la presente sentencia, TGI no puede pretender que la Comisión deba proceder a tal examen y, por tanto, procede desestimar dicha primera parte.
- 69 De lo anterior resulta que la segunda parte es inoperante. Dado que el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 permite, en principio, denegar el acceso a los documentos que forman parte del expediente de un procedimiento de control de ayudas de Estado, una motivación de la decisión denegatoria que se inspire también en aspectos relativos a los procedimientos por incumplimiento contra un Estado miembro no hace que la denegación sea irregular.
- 70 Por otro lado, las partes tercera y cuarta del motivo son infundadas. En efecto, en su recurso, TGI no alega ni que una parte de los documentos a que se refiere su solicitud no estuviera amparada por la presunción general antes mencionada en el apartado 61 de la presente sentencia ni el interés público superior que justificara la divulgación de los documentos a que se refiere. Como resulta de su recurso, TGI únicamente invoca su interés como beneficiaria de la ayuda de Estado afectado por los procedimientos de control.
- 71 En consecuencia, debe desestimarse el recurso interpuesto por TGI ante el Tribunal de Primera Instancia dirigido a la anulación de la decisión controvertida en tanto deniega el acceso a documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a TGI.



## Costas

- 72 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 fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio. El artículo 69 del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 118, dispone en su apartado 2 que la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el apartado 4, párrafo primero, de dicho artículo 69, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 73 Al haberse estimado el recurso de casación de la Comisión y al tenerse que desestimar el recurso de TGI ante el Tribunal de Primera Instancia, procede condenar a TGI a soportar sus propias costas y, además, las costas en que haya incurrido la Comisión tanto en primera instancia como en casación, tal y como ésta solicitó.
- 74 El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Anular los puntos 1 y 3 del fallo de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 14 de diciembre de 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión (T-237/02).**

- 2) Desestimar el recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas dirigido a la anulación de la decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 28 de mayo de 2002 en tanto deniega el acceso a documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado concedidas a Technische Glaswerke Ilmenau GmbH.**
  
- 3) Condenar a Technische Glaswerke Ilmenau GmbH a soportar sus propias costas y, además, las costas en que haya incurrido la Comisión Europea tanto en primera instancia como en casación.**
  
- 4) El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

Firmas