



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 7 de octubre de 2014\*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Expediente administrativo y decisión final de la Comisión sobre un cartel, versión no confidencial de esa decisión — Denegación de acceso — Obligación de realizar un examen concreto e individual — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero — Excepción relativa a la protección de los objetivos de las actividades de investigación — Interés público superior»

En el asunto T-534/11,

**Schenker AG**, con domicilio social en Essen (Alemania), representada por los Sres. C. von Hammerstein, B. Beckmann y C.-D. Munding, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada inicialmente por el Sr. M. Kellerbauer y las Sras. C. ten Dam y P. Costa de Oliveira, y posteriormente el Sr. M. Kellerbauer, la Sra. Costa de Oliveira y el Sr. H. Leupold, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

**Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV**, con domicilio social en Ámsterdam (Países Bajos), representada por el Sr. M. Smeets, abogado,

por

**Martinair Holland NV**, con domicilio social en Haarlemmermeer (Países Bajos), representada por los Sres. R. Wesseling y M. Bredenoord-Spoek, abogados,

por

**Société Air France SA**, con domicilio social en Roissy-en-France (Francia), representada por M<sup>es</sup> A. Wachsmann y S. Thibault-Liger, abogados,

por

\* Lengua de procedimiento: alemán.

**Cathay Pacific Airways Ltd**, con domicilio social en Queensway, Hong-Kong (China), representada inicialmente por M<sup>e</sup> B. Bär-Bouyssièrre, abogado, los Sres. M. Rees, Solicitor, D. Vaughan, QC, y la Sra. R. Kreisberger, Barrister, y posteriormente por los Sres. Rees, Solicitor, Vaughan, QC, y la Sra. Kreisberger, Barrister,

por

**Air Canada**, con domicilio social en Quebec (Canadá), representada por el Sr. J. Pheasant, Solicitor, y el Sr. C. Wünschmann, abogado,

y por

**Lufthansa Cargo AG**, con domicilio social en Fráncfort del Meno (Alemania),

y

**Swiss International Air Lines AG**, domiciliada en Basilea (Suiza),

representadas inicialmente por los Sres. S. Völcker y E. Arsenidou, y posteriormente por los Sres. Völcker y J. Orologas, abogados,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto una demanda de anulación de la decisión de la Comisión de 3 de agosto de 2011, denegatoria del acceso al expediente administrativo de la Decisión C(2010) 7694 final (asunto COMP/39.258 — Flete aéreo), a la versión íntegra de esa decisión y a su versión no confidencial,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen (Ponente), Presidente, y la Sra. I. Pelikánová y el Sr. E. Buttigieg, Jueces;

Secretario: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de marzo de 2014;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Hechos

- 1 El 9 de noviembre de 2010 la Comisión Europea adoptó la Decisión C(2010) 7694 final (asunto COMP/39.258 — Flete aéreo) relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE (en lo sucesivo, «Decisión del flete aéreo»). En esa Decisión, adoptada en virtud del artículo 7 del Reglamento (CE) n<sup>o</sup> 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1), la Comisión declaró que varias empresas habían infringido el artículo 101 TFUE, apartado 1, al participar en un cartel a escala mundial cuyo objeto eran los servicios de transporte aéreo de mercancías (en lo sucesivo, «cartel del flete aéreo») en el Espacio Económico Europeo (EEE) e impuso a esas empresas multas cuyo importe total ascendía a 799 445 000 euros.

- 2 El 21 de abril de 2011 la demandante, que es la empresa de servicios logísticos Schenker AG, presentó a la Comisión una solicitud de acceso, a título principal, a la totalidad del expediente del procedimiento que había dado lugar a la Decisión del flete aéreo (en lo sucesivo, «expediente del flete aéreo»), a título subsidiario a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo y a título subsidiario de segundo grado a la versión no confidencial de la misma Decisión, en virtud del 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). La demandante alegó en su solicitud que tenía un interés particular en obtener esos documentos dado que dos de los destinatarios de la Decisión del flete aéreo habían ejercido una acción frente a esa parte ante un tribunal neerlandés para que se declarara que no estaban obligados a indemnizarla a causa de una infracción del Derecho de la competencia.
- 3 Por escrito de 25 de mayo de 2011 la Comisión denegó esa solicitud.
- 4 El 15 de junio de 2011 la demandante presentó, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, una solicitud confirmatoria para que la Comisión reconsiderara su postura (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»).
- 5 Por escrito de 3 de agosto de 2011 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la Comisión desestimó la solicitud confirmatoria.
- 6 En la decisión impugnada, la Comisión delimitó, en primer término, el alcance de la solicitud confirmatoria. Indicó que ésta tenía el mismo objeto que la solicitud inicial (sección 2, párrafo tercero, de la decisión impugnada).
- 7 A continuación la Comisión examinó por separado las solicitudes de acceso al expediente del flete aéreo y a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo, por un lado, y, por otro, la solicitud de acceso a la versión no confidencial de esa Decisión (véase la sección 2, párrafo cuarto, guiones primero y segundo, de la decisión impugnada).
- 8 Acerca de las solicitudes de acceso al expediente del flete aéreo y a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo, la Comisión manifestó, en primer lugar, que las disposiciones del Reglamento n° 1/2003 así como las del Reglamento (CE) n° 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO L 123, p. 18), le prohibían divulgar las informaciones obtenidas con ocasión de una investigación concerniente a la aplicación del artículo 101 TFUE o del artículo 102 TFUE (en lo sucesivo, «investigación en materia de competencia»). La Comisión consideró que esa prohibición no podía ser eludida basándose en el Reglamento n° 1049/2001 y que su finalidad era proteger el sistema de aplicación de las reglas de la competencia así como el interés de las empresas afectadas en que no se divulgaran las informaciones que habían comunicado a la Comisión y las de carácter confidencial. Por otra parte la Comisión estimó que también se aplicaba una presunción general de confidencialidad a los «documentos que [la demandante] pretendía obtener» (sección 3.1 de la decisión impugnada).
- 9 En segundo lugar, la Comisión señaló que la Decisión del flete aéreo había sido objeto de varios recursos de anulación, pendientes ante el Tribunal, por lo que la investigación que había conducido a esa Decisión (en lo sucesivo, «investigación sobre el flete aéreo») no podía considerarse definitivamente concluida. Según la Comisión, no cabía excluir que en un procedimiento jurisdiccional sobre la legalidad de una decisión de la Comisión el Tribunal instara a ésta a presentar documentos obrantes en su expediente. La Comisión expuso que la divulgación de esos documentos podría perturbar el procedimiento jurisdiccional en cuestión. La Comisión también consideró que, en función del resultado de los procedimientos pendientes ante el Tribunal, podría verse obligada a reabrir la investigación sobre el flete aéreo. Siendo así, la divulgación de los «documentos solicitados» limitaría su capacidad para adoptar una nueva decisión al abrigo de influencias externas y perjudicaría los objetivos de su investigación (sección 3.2, párrafo primero, de la decisión impugnada).

- 10 Por otro lado, la Comisión estimó que las empresas que han presentado informaciones en una investigación en materia de competencia tienen confianza legítima en que éstas no serán divulgadas, excepto en la decisión que ponga fin a la investigación, expurgada de secretos de negocios y de otras informaciones confidenciales. La Comisión manifestó que los «documentos objeto de la [solicitud confirmatoria]» eran «documentos sobre inmunidad y clemencia», documentos obtenidos en las inspecciones, solicitudes de información, respuestas a éstas, pliegos de cargos, respuestas a éstos y documentos internos de la Comisión. La Comisión expuso que la divulgación de esos documentos a pesar de las garantías de confidencialidad previstas por los Reglamentos n<sup>os</sup> 1/2003 y 773/2004 vaciaría de sustancia esas garantías e incitaría a las empresas afectadas por posteriores investigaciones a limitar al mínimo su cooperación, lo que impediría a la Comisión aplicar eficazmente las reglas de la competencia (sección 3.2, párrafos segundo a sexto, de la decisión impugnada).
- 11 La Comisión concluyó por lo que precede que «esos documentos» estaban íntegramente cubiertos por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001, fundada en la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría (sección 3.2, párrafo séptimo, de la decisión impugnada).
- 12 En tercer lugar, la Comisión señaló que los «documentos solicitados» contenían informaciones de carácter comercial sensible cuya divulgación perjudicaría la protección de los intereses comerciales de las empresas afectadas en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n<sup>o</sup> 149/2001. La Comisión estimó que no era posible precisar más el contenido de esas informaciones sin desvelarlo parcialmente y privar así de efecto a la excepción fundada en esa disposición (sección 3.3 de la decisión impugnada).
- 13 En cuarto lugar, la Comisión manifestó que varias autoridades de la competencia de terceros países habían publicado decisiones sobre el cartel del flete aéreo, algunas de las cuales se habían adjuntado a la solicitud confirmatoria. Sin embargo, la Comisión concluyó que, en contra de lo afirmado por la demandante en esa solicitud, ello no alteraba la necesidad de proteger el expediente del flete aéreo y la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo (sección 3.4.1 de la decisión impugnada).
- 14 En quinto lugar, la Comisión consideró que, en contra de lo alegado por la demandante en la solicitud confirmatoria, no era necesario un análisis individual de cada documento al que se había denegado el acceso ya que la jurisprudencia permitía presumir que todos eran confidenciales y, por otro lado, la adopción de la Decisión del flete aéreo no suponía el cierre definitivo de la investigación sobre el flete aéreo (sección 3.4.2 de la decisión impugnada).
- 15 En sexto lugar, la Comisión expuso que los «documentos en cuestión» estaban íntegramente cubiertos por las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001 y, por tanto, no era posible conceder un acceso parcial a esos documentos (sección 4 de la decisión impugnada).
- 16 En séptimo lugar, la Comisión manifestó que, conforme al artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001, las excepciones mencionadas en el anterior apartado no debían aplicarse si un interés público superior justificaba la divulgación. No obstante, apreció que la solicitud confirmatoria no contenía argumentos que pudieran demostrar la existencia de tal interés (sección 5 de la decisión impugnada).
- 17 En lo que atañe a la solicitud de acceso a la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo, la Comisión expuso que esa versión se estaba elaborando. La Comisión puso de relieve que la preparación de una versión no confidencial de una decisión de aplicación del artículo 101 TFUE en materia de carteles requería un tiempo considerable y que estaba discutiendo con las empresas afectadas acerca de los pasajes de la Decisión del flete aéreo que se deberían excluir de la versión no confidencial de esa Decisión. Finalmente la Comisión manifestó que, al no existir aún esa versión, la

solicitud de acceso de la demandante carecía de objeto. No obstante, se comprometió a enviar a la demandante dicha versión cuando estuviera terminada (sección 2, párrafo cuarto, segundo guión, de la decisión impugnada).

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 10 de octubre de 2011 la demandante interpuso el presente recurso.
- 19 Por escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 13 y el 16 de enero de 2012 Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG y Swiss International Air Lines AG solicitaron intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto del Presidente de la Sala Sexta del Tribunal de 24 de abril de 2012 se admitieron esas intervenciones.
- 20 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera, a la que, en consecuencia, se atribuyó el presente asunto.
- 21 El 16 de enero de 2014, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal formuló por escrito varias preguntas a las partes, a las que éstas respondieron en el plazo fijado.
- 22 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral. En la vista de 21 de marzo de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 23 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la decisión impugnada.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 24 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.
- 25 Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, Martinair Holland, Société Air France, Air Canada, Lufthansa Cargo y Swiss International Air Lines solicitan al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.
- 26 Cathay Pacific Airways solicita al Tribunal que desestime el recurso.

## Fundamentos de Derecho

### *Observaciones previas sobre el contenido de la decisión impugnada*

- 27 Debe observarse, ante todo, que de los anteriores apartados 2 y 6 resulta que la solicitud confirmatoria contiene tres solicitudes de acceso a documentos, la primera, relativa al expediente del flete aéreo, formulada a título principal, la segunda, referida a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo, presentada a título subsidiario y, la tercera, relativa a la versión no confidencial de esa Decisión, formulada a título subsidiario de segundo grado.
- 28 La Comisión denegó la tercera de esas solicitudes por un motivo diferente de los invocados para denegar las dos primeras. Lo hizo en una sección introductoria de la decisión impugnada, dedicada, en particular, a la delimitación del objeto de la solicitud confirmatoria (sección 2 de la decisión impugnada).
- 29 En esa misma sección introductoria, la Comisión indicó que los motivos de denegación de las dos primeras solicitudes de acceso referidas en el anterior apartado 27 se expondrían en las secciones posteriores de la decisión impugnada.
- 30 No obstante, en esas secciones posteriores, a saber, las secciones 3 a 5 de la decisión impugnada, la Comisión no examinó ni mencionó por separado las dos primeras solicitudes de acceso aludidas en el anterior apartado 27. Por tanto, los motivos de denegación expuestos por la Comisión en esas secciones se deben interpretar, en la medida de lo posible, como referidos a la vez a la solicitud de acceso al expediente del flete aéreo y a la solicitud de acceso a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo.
- 31 En segundo lugar, hay que señalar que, si bien la Comisión denegó claramente esas solicitudes en virtud de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, concernientes, respectivamente, a la protección de los intereses comerciales y la protección de las actividades de investigación, también mencionó en dos ocasiones la protección de los procedimientos jurisdiccionales y afirmó que éstos podrían ser perturbados por la divulgación de documentos como los que eran objeto de las solicitudes de acceso de la demandante (véase la sección 3.1, párrafo séptimo, y la sección 3.2, párrafo primero, de la decisión impugnada).
- 32 La demandante y algunas coadyuvantes han expuesto, por tanto, varios argumentos en sus escritos acerca de si el acceso solicitado podría o no perjudicar la protección de los procedimientos jurisdiccionales, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001. Sin embargo, la demandante no ha aducido un motivo de anulación de la decisión impugnada fundado en una infracción de esa disposición y la Comisión no ha alegado ante el Tribunal que la decisión impugnada se basara en parte en ella.
- 33 Sobre esa cuestión debe apreciarse que, aunque mencionara la protección de los procedimientos jurisdiccionales en la decisión impugnada, la Comisión fundamentó la denegación de las solicitudes de acceso al expediente del flete aéreo y a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo únicamente en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y terceros, del Reglamento n° 1049/2001, referidas, respectivamente, a la protección de los intereses comerciales y a la protección de los objetivos de las actividades de investigación, y no en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, de ese Reglamento.
- 34 En efecto, en la sección 3.2, párrafo séptimo, en la sección 3.3, párrafo quinto, y en la sección 4 de la decisión impugnada la Comisión sólo concluyó formalmente que los documentos solicitados estaban comprendidos en las excepciones previstas por el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001. Por otro lado, en la sección 5, párrafo décimo, de la decisión

impugnada, como conclusión de la ponderación que estaba obligada a realizar en virtud del artículo 4, apartado 2, última frase, del mismo Reglamento, entre el interés público en la divulgación de los documentos solicitados y los intereses protegidos por las excepciones aplicadas en la decisión impugnada, la Comisión estimó que el interés que debía prevalecer era el relativo a la protección de los intereses comerciales y a la protección de los objetivos de las actividades de investigación. Finalmente, hay que observar que, en la vista, la Comisión no alegó que la decisión impugnada se basara en el artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento n° 1049/2001.

- 35 A la luz de las anteriores consideraciones se han de apreciar los motivos aducidos por la demandante en apoyo de su recurso.

### *Sobre el fondo*

#### Observaciones previas

- 36 La demandante aduce, en sustancia, cinco motivos en apoyo de su recurso, que pueden dividirse en dos grupos.
- 37 Con el primer grupo de motivos la demandante impugna la decisión impugnada, en cuanto la Comisión denegó sus solicitudes de acceso al expediente del flete aéreo y a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo. Ese grupo comprende los cuatro primeros motivos. El primero se basa en que la Comisión no realizó un examen concreto e individual de los documentos del expediente del flete aéreo. El segundo y el tercero se fundan en una infracción del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, porque la Comisión no justificó que la divulgación del expediente del flete aéreo y la divulgación de la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo podrían perjudicar la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica singular (segundo motivo) o la protección de los objetivos de sus actividades de investigación (tercer motivo). Finalmente, el cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001, a causa de la existencia de un interés público superior que justifica la divulgación de los documentos.
- 38 En el segundo grupo queda el quinto motivo, formulado a título subsidiario y fundado, en sustancia, en la vulneración del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, ya que la Comisión no concedió a la demandante un acceso parcial al expediente del flete aéreo ni le comunicó una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo.
- 39 Debe señalarse que, para apreciar una solicitud de acceso a documentos que obran en su poder, una institución de la Unión Europea puede tomar en consideración conjuntamente varios motivos de denegación previstos en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, apartados 113 y 114).
- 40 De esa forma, como se ha expuesto en los anteriores apartados 27 a 35, la Comisión apreció que el expediente del flete aéreo y la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo estaban comprendidos a la vez en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001, referida a la protección de los intereses comerciales, y en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del mismo Reglamento, relativa a la protección de los objetivos de las actividades de investigación, de inspección y de auditoría de las instituciones de la Unión.
- 41 La Comisión no consideró, por otra parte, que la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo estuviera cubierta por una excepción al derecho de acceso a los documentos sino que se limitó a manifestar que esa versión no existía aún y que se comunicaría a la demandante cuando se hubiera elaborado.

Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de realizar un examen concreto e individual de los documentos integrantes del expediente del flete aéreo

- 42 Es preciso recordar previamente que, en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establezcan de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario. El Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto conferir al público un derecho de acceso a los documentos de las instituciones lo más amplio posible. Del citado Reglamento, en particular de su artículo 4, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta, además, que ese derecho de acceso está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2014, Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, C-365/12 P, apartado 61).
- 43 En virtud de las excepciones invocadas por la Comisión en la decisión impugnada, esto es, las enunciadas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, a menos que un interés público superior justifique la divulgación del documento solicitado, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuando su divulgación perjudique la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica o la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría de esas instituciones.
- 44 De lo anterior se deduce que el régimen de excepciones previsto en el citado artículo 4 se fundamenta en la ponderación de los intereses en conflicto en una situación determinada, a saber, los intereses que serían favorecidos por la divulgación de los documentos de que se trate, por una parte, y aquellos otros que serían amenazados por esa divulgación, por otra. La decisión que se adopte sobre una solicitud de acceso a documentos depende de la determinación del interés que debe prevalecer en el caso concreto (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 63).
- 45 En el presente asunto se debe apreciar que el expediente del flete aéreo y la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo guardan relación con una actividad de inspección, investigación y auditoría de las instituciones de la Unión en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, las informaciones contenidas en esos documentos fueron obtenidas, o elaboradas, por la Comisión en el contexto de una investigación relacionada con la aplicación del artículo 101 TFUE, cuya finalidad era reunir informaciones y pruebas suficientes para sancionar prácticas concretas contrarias a esa disposición.
- 46 Además, habida cuenta del objetivo de un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE, que consiste en comprobar si una o varias empresas han llevado a cabo conductas colusorias que pueden afectar de manera significativa a la competencia, la Comisión obtiene, en el contexto de tal procedimiento, información comercial sensible, relativa, en especial, a las estrategias comerciales de las empresas implicadas, a los importes de sus ventas, a sus cuotas de mercado o a sus relaciones comerciales, de modo que el acceso a los documentos del citado procedimiento puede perjudicar la protección de los intereses comerciales de las referidas empresas. En consecuencia, las excepciones relativas a la protección de los intereses comerciales y de los objetivos de las actividades de investigación están, en ese caso, estrechamente relacionadas (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 79, y la sentencia del Tribunal de 13 de septiembre de 2013, Países Bajos/Comisión, T-380/08, apartado 34).
- 47 Es cierto que, para justificar la denegación de acceso a un documento, no basta, en principio, que dicho documento guarde relación con una actividad o un interés mencionados en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, ya que la institución interesada debe explicar también la razón por la que el acceso al citado documento puede perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo. No obstante, esa institución puede basarse, a este respecto, en presunciones generales aplicables a determinadas categorías de documentos, toda vez que pueden

aplicarse consideraciones de carácter general similares a solicitudes de divulgación de documentos de una misma naturaleza (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartados 64 y 65, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 35).

- 48 Es preciso examinar si tal presunción general en relación con los procedimientos de aplicación del artículo 101 TFUE puede derivar de los Reglamentos n<sup>os</sup> 1/2003 y 773/2004, que regulan específicamente el derecho de acceso a los documentos obrantes en los expedientes de esos procedimientos de la Comisión.
- 49 En ese sentido hay que señalar que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1/2003 y 773/2004 persiguen en la materia objetivos diferentes a los del Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001, ya que pretenden asegurar el respeto del derecho de defensa del que disfrutaban las partes interesadas y la tramitación diligente de las denuncias, a la vez que garantizar el respeto del secreto profesional en los procedimientos de aplicación del artículo 101 TFUE, y no el objetivo de facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover las buenas prácticas administrativas, garantizando la mayor transparencia posible del proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas y de la información en la que basan sus decisiones (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 83, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 30).
- 50 En contra de lo afirmado por la demandante en el sentido de que, en caso de contradicción entre el Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001 y otra regla del Derecho de la Unión, prevalecen las disposiciones de ese Reglamento, los Reglamentos n<sup>os</sup> 1049/2001 y 1/2003 no contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno de ellos sobre el otro, por lo que es preciso lograr una aplicación de cada uno ellos que sea compatible con la del otro y permita así una aplicación coherente de ambos (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 84, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 31).
- 51 Ciertamente, el derecho a consultar el expediente administrativo en un procedimiento para la aplicación del artículo 101 TFUE y el derecho de acceso a los documentos de las instituciones en virtud del Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001 son jurídicamente distintos, 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, ese acceso permite conocer las observaciones y los documentos presentados a la Comisión por las empresas interesadas y por terceros (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 89, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 32).
- 52 Pues bien, los artículos 27, apartado 2, y 28 del Reglamento n<sup>o</sup> 1/2003 y los artículos 6, 8, 15 y 16 del Reglamento n<sup>o</sup> 773/2004 regulan de manera restrictiva el uso de los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE, limitando el acceso al expediente a las «partes» y a los «denunciantes» cuya denuncia se proponga desestimar la Comisión, a reserva de la no divulgación de los secretos comerciales y de otras informaciones confidenciales de las empresas, así como de los documentos internos de la Comisión y de las autoridades de la competencia de los Estados miembros, y siempre que los documentos a los que se conceda acceso sólo se utilicen a efectos de procedimientos judiciales o administrativos cuyo objeto sea la aplicación del artículo 101 TFUE (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 86, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 38).
- 53 De ello resulta que, no sólo las partes en un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE no disponen de un derecho de acceso ilimitado a los documentos obrantes en el expediente de la Comisión, sino que, además, los terceros, excepto los denunciantes, no disponen en dicho procedimiento del derecho de acceso a los documentos del expediente de la Comisión (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 87).

- 54 Esas consideraciones se deben tener en cuenta para la interpretación del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, si personas distintas de las que disponen del derecho de acceso al expediente en virtud de los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004 o de las que disponían en principio de ese derecho pero no hicieron uso de él, o a las que se les denegó, pudieran obtener el acceso a los documentos con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, se alteraría el régimen instaurado por los Reglamentos n° 1/2003 y 773/2004 (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 88, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 40).
- 55 Siendo así, un acceso generalizado, con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, a los documentos intercambiados en un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE entre la Comisión y las partes interesadas en ese procedimiento o los terceros podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido asegurar en los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004 entre la obligación de las empresas interesadas de comunicar a la Comisión informaciones comerciales eventualmente sensibles y la garantía de la protección reforzada inherente, en virtud del secreto profesional y del secreto empresarial, a las informaciones así comunicadas a la Comisión (sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 90, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 39).
- 56 Por otra parte, en lo que atañe a las informaciones obtenidas por la Comisión en los procedimientos de aplicación del artículo 101 TFUE, en virtud de sus Comunicaciones relativas a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cartel (respectivamente, DO 2002, C 45, p. 3, y DO 2006, C 298, p. 11), hay que considerar que la divulgación de esas informaciones podría disuadir a los potenciales solicitantes de clemencia de realizar declaraciones en virtud de esas Comunicaciones. En efecto, podrían encontrarse en una situación menos favorable que la de otras empresas que hubieran participado en el cartel y que no hubieran colaborado en la investigación o que hubieran colaborado menos intensamente (sentencia Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 41).
- 57 En consecuencia, para interpretar las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, debe reconocerse, en contra de lo alegado por la demandante, la existencia de una presunción general de que la divulgación de los documentos obtenidos por la Comisión en el curso de un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE perjudicaría, en principio, tanto a la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría de las instituciones de la Unión como a la de los intereses comerciales de las empresas implicadas en dicho procedimiento (véanse en ese sentido las sentencias Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 92, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 42; véase por analogía la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 39 *supra*, apartado 123).
- 58 Atendiendo a la naturaleza de los intereses protegidos en un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE, la conclusión enunciada en el apartado anterior es obligada con independencia de que la solicitud de acceso se refiera a un procedimiento ya concluido o a un procedimiento pendiente. En efecto, la publicación de las informaciones sensibles relativas a las actividades económicas de las empresas implicadas puede perjudicar a sus intereses comerciales, con independencia de que esté en curso un procedimiento de conformidad con el artículo 101 TFUE. Además, la perspectiva de tal publicación tras la terminación de ese procedimiento podría afectar a la disponibilidad de las empresas para colaborar cuando está pendiente un procedimiento de ese tipo (sentencia Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 43; véase por analogía la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 39 *supra*, apartado 124).
- 59 Por lo demás, hay que poner de relieve que, con arreglo al artículo 4, apartado 7, del Reglamento n° 1049/2001, las excepciones relativas a los intereses comerciales o los documentos sensibles pueden aplicarse durante un período de treinta años, e incluso más allá de dicho período si es necesario (sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 39 *supra*, apartado 125).

60 Por último, la presunción general mencionada no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por esa presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación de dicho documento en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (sentencias Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 39 *supra*, apartado 126; Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 100, y Países Bajos/Comisión, apartado 46 *supra*, apartado 45).

61 A la luz de lo antes expuesto, es preciso estimar que, en contra de lo que afirma la demandante, la Comisión no estaba obligada a realizar un examen concreto e individual de los documentos obrantes en el expediente del flete aéreo.

62 Por consiguiente, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, fundado en la infracción del artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001, en cuanto la Comisión apreció que el expediente del flete aéreo y la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo estaban comprendidos en la excepción al derecho de acceso a los documentos referida a la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica singular

63 La demandante alega que la Comisión no justificó que el acceso al expediente del flete aéreo y a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo perjudicaría los intereses comerciales de una persona física o jurídica singular. Recuerda que la Decisión del flete aéreo guarda relación con el período comprendido entre diciembre de 1999 y febrero de 2006. Según la demandante, cualquier información comercial ya no es actual ni protegible. En su Comunicación relativa a las normas de acceso al expediente en los supuestos de aplicación de los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE], los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo (DO 2005, C 325, p. 7), la misma Comisión manifestó que, como regla general, las informaciones que tengan más de cinco años han dejado de ser confidenciales.

64 La Comisión, apoyada por las coadyuvantes, rebate los argumentos de la demandante.

65 Es preciso observar ante todo que, a la luz de lo expuesto en el anterior apartado 57, la Comisión podía presumir que el acceso al expediente del flete aéreo y a la versión confidencial de la Decisión del flete aéreo podía perjudicar los intereses comerciales de las empresas afectadas por la investigación sobre el flete aéreo. Por tanto, en contra de lo afirmado por la demandante, la Comisión no estaba obligada a exponer razones específicas al respecto.

66 En segundo término, se debe recordar que, como resulta del propio texto del artículo 4, apartado 7, del Reglamento n° 1049/2001 y como ha destacado la jurisprudencia, las excepciones establecidas en dicha disposición pueden aplicarse durante un período de treinta años, incluso después de este período, si fuese necesario, en lo que atañe, en particular, a la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales.

67 En el presente asunto la propia la demandante reconoce que la Decisión del flete aéreo guarda relación con el período comprendido entre diciembre de 1999 y febrero de 2006, que se remonta a menos de treinta años antes de la adopción de la decisión impugnada.

68 En consecuencia, el presente motivo debe ser desestimado.

Sobre el tercer motivo, fundado en la vulneración del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, en cuanto la Comisión apreció que el expediente del flete aéreo y la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo estaban comprendidos en la excepción al derecho de acceso a los documentos referida a la protección de los objetivos de las actividades de investigación

- 69 La demandante arguye que la investigación sobre el flete aéreo había terminado cuando se adoptó la decisión impugnada, a pesar de la existencia de varios procedimientos pendientes ante el Tribunal, nacidos de recursos de anulación contra la Decisión del flete aéreo. La Comisión presumió indebidamente, por tanto, que la divulgación del expediente del flete aéreo y de la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo podría perjudicar la protección de los objetivos de sus actividades de investigación.
- 70 Deben desestimarse los argumentos de la demandante, según mantienen fundadamente la Comisión y las coadyuvantes, En efecto, como se ha expuesto en el anterior apartado 57, la Comisión podía presumir que el acceso al expediente del flete aéreo y a la Decisión del flete aéreo podía perjudicar la protección de los objetivos de sus actividades de investigación.
- 71 Por otro lado, es oportuno poner de relieve que, según señala la misma demandante, cuando la Comisión adoptó la decisión impugnada estaban en curso varios procedimientos judiciales ante el Tribunal referidos a la legalidad de la Decisión del flete aéreo, a saber, los asuntos Air Canada/Comisión, T-9/11; Koninklijke Luchtvaart Maatschappij/Comisión, T-28/11; Japan Airlines/Comisión, T-36/11; Cathay Pacific Airways/Comisión, T-38/11; Cargolux Airlines/Comisión, T-39/11; Lan Airlines and Lan Cargo/Comisión, T-40/11; Singapore Airlines and Singapore Airlines Cargo PTE/Comisión, T-43/11; Deutsche Lufthansa y otros,/Comisión, T-46/11; British Airways/Comisión, T-48/11; SAS Cargo Group y otros/Comisión, T-56/11; Air France KLM/Comisión, T-62/11; Air France/Comisión, T-63/11, y Martinair Holland/Comisión, T-67/11, pendientes actualmente ante el Tribunal.
- 72 Se debe apreciar por tanto que, en función del resultado de los diferentes procedimientos jurisdiccionales señalados en el anterior apartado, la Comisión podría decidir reanudar su actuación para adoptar eventualmente una nueva decisión (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 39 *supra*, apartado 130). Por tanto, en contra de lo que aduce la demandante, la investigación sobre el flete aéreo no podía considerarse definitivamente terminada cuando se adoptó la decisión impugnada.
- 73 De las consideraciones precedentes resulta que el presente motivo debe ser desestimado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001, ya que un interés público superior justifica la divulgación del expediente del flete aéreo y de la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo

– Observaciones previas

- 74 Del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001 resulta que las instituciones de la Unión no deben denegar el acceso a un documento cuando su divulgación reviste un interés público superior, aunque ésta pudiera perjudicar la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica determinada o la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría de las instituciones de la Unión.
- 75 En este contexto, es preciso ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y el interés general en que dicho documento se haga accesible habida cuenta de las ventajas derivadas, como señala el segundo considerando del Reglamento n° 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de

decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración ante los ciudadanos en un sistema democrático (sentencia del Tribunal de 21 de octubre de 2010, Agapiou Joséphidès/Comisión y EACEA, T-439/08, no publicada en la Recopilación, apartado 136).

- 76 Como se ha señalado en el anterior apartado 16, la Comisión apreció en la decisión impugnada que la solicitud confirmatoria no contenía argumentos aptos para demostrar la existencia de un interés público superior que justificara conceder a la demandante acceso al expediente del flete aéreo o a la versión confidencial de la Decisión del flete aéreo.
- 77 La demandante afirma que esa conclusión es errónea. En ese sentido expone en sustancia cuatro alegaciones dentro de este motivo. Éstas se basan, la primera, en la existencia de un interés público inherente a la divulgación de los documentos relacionados con una investigación en materia de competencia, la segunda, en la necesidad de divulgar los documentos que faciliten las acciones de indemnización por las infracciones de las reglas de la competencia (en lo sucesivo, «acciones indemnizatorias»), la tercera, en el carácter fundamental de derecho de acceso a los documentos y, la cuarta, en la consideración de los argumentos precedentes en conjunto.
- Sobre la primera alegación basada en la existencia de un interés público superior inherente a la divulgación de los documentos relacionados con una investigación en materia de competencia
- 78 La demandante alega que el interés público inherente a la divulgación de los documentos relacionados con un cartel es importante por su naturaleza porque los ciudadanos tienen interés en que no se falsee el juego de la competencia. La demandante destaca que el cartel del flete aéreo afecta a la casi totalidad de un sector económico de gran dimensión y tuvo fuerte impacto en el funcionamiento del mercado interior y graves consecuencias para numerosos operadores del mercado y el público en general. Según la demandante, la existencia de ese interés público justifica la divulgación del expediente del flete aéreo y de la Decisión del flete aéreo.
- 79 Con ese argumento, que la Comisión refuta, la demandante invoca en sustancia la existencia de un interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001, en conocer las razones que llevan a la Comisión a adoptar sus decisiones en materia de competencia o al menos las decisiones «importantes», que a su juicio prevalece sistemáticamente sobre los intereses comerciales de las empresas afectadas y sobre el interés de la protección de las actividades de investigación de la Comisión.
- 80 En ese sentido, es preciso considerar que el público debe poder conocer la acción de la Comisión en materia de competencia, para lograr una identificación suficientemente precisa de las conductas que pueden exponer a los operadores económicos a sanciones y la comprensión de la práctica decisoria de la Comisión, que tiene una importancia esencial en el funcionamiento del mercado interior, el cual afecta a todos los ciudadanos de la Unión en calidad de operadores económicos o bien de consumidores.
- 81 Existe, por tanto, un interés público superior en que el público pueda conocer algunos aspectos esenciales de la acción de la Comisión en materia de competencia.
- 82 Sin embargo, en contra de los que la demandante arguye, la existencia de ese interés público no obliga a la Comisión a conceder un acceso generalizado, basado en el Reglamento n° 1049/2001, a toda información obtenida en un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE.

- 83 En efecto, hay que recordar que ese acceso generalizado podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido asegurar, en el Reglamento n° 1/2003, entre la obligación de las empresas interesadas en comunicar a la Comisión informaciones comerciales eventualmente sensibles y la garantía de la protección reforzada inherente, en virtud del secreto profesional y del secreto empresarial, a las informaciones así comunicadas a la Comisión (véase el anterior apartado 55).
- 84 Por otro lado, hay que observar que del sexto considerando del Reglamento n° 1049/2001 se deduce que el interés del público en obtener la comunicación de un documento en virtud del principio de transparencia no tiene el mismo peso según se trate de un documento relacionado con un procedimiento administrativo o de un documento concerniente a un procedimiento en el que la institución de la Unión actúe en calidad de legislador (sentencia Agapiou Joséphidès/Comisión y EACEA, apartado 75 *supra*, apartado 139; véase también en ese sentido la sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 91).
- 85 Por lo antes expuesto, el interés del público en conocer la actividad de la Comisión en materia de competencia no justifica, por sí mismo, ni la divulgación del expediente de la investigación ni la divulgación de la versión íntegra de la decisión adoptada, si esos documentos no son necesarios para comprender los aspectos esenciales de la actividad de la Comisión, como son el resultado del procedimiento y las razones que guiaron su acción. En efecto, la Comisión puede asegurar una comprensión suficiente de ese resultado y de esas razones por medio, en particular, de la publicación de una versión no confidencial de la decisión en cuestión.
- 86 No desvirtúa esa conclusión el argumento de la demandante según el cual, al publicar una versión no confidencial de una decisión sobre un cartel, la Comisión no hace otra cosa que cumplir una obligación específica, diferente de la derivada de la aplicación del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, el carácter obligatorio o no obligatorio de esa publicación no incide de modo alguno en la cuestión de si satisface el interés público.
- 87 Tampoco desvirtúa la conclusión expuesta en el anterior apartado 85 el argumento de la demandante de que la publicación de la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo todavía no se había producido un año después de su adopción y aún podría diferirse a causa de la discrepancia de las empresas interesadas y la Comisión sobre las informaciones que hay que considerar confidenciales.
- 88 Basta señalar, en ese sentido, que la cuestión de si la Comisión estaba obligada a comunicar, previa solicitud, una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo se examinará junto con el quinto motivo.
- 89 Por lo tanto, se debe desestimar la primera alegación del cuarto motivo.
- Sobre la segunda alegación fundada en la necesidad de divulgar los documentos que faciliten las acciones indemnizatorias
- 90 La demandante pone de relieve que necesita el expediente del flete aéreo y la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo para preservar sus posibilidades de obtener reparación de los daños que ha sufrido. Recuerda que en su libro blanco de 2 de abril de 2008, sobre las acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia [COM(2008) 165], la Comisión reconoció que las acciones indemnizatorias eran un medio para restablecer y promover una competencia no falseada y disuadir de la constitución de nuevos carteles. La demandante considera que la eficacia de esas acciones no consiste sólo en proteger intereses individuales sino que tiene una función de prevención general de interés público, como ha reconocido la jurisprudencia. Según la demandante, dado que el acceso a los documentos es un derecho fundamental, el interés público ligado al mantenimiento de una competencia efectiva prevalece en el

presente caso sobre el interés de los miembros del cartel del flete aéreo en la protección de sus informaciones comerciales. En cualquier caso los intereses de los miembros del cartel no son legítimos, a causa de la ilegalidad de sus actos.

- 91 La Comisión, apoyada por las coadyuvantes, rebate la argumentación de las demandantes.
- 92 Es preciso señalar que toda persona tiene derecho a reclamar la reparación del perjuicio que le haya causado una infracción del artículo 101 TFUE. Ese derecho refuerza la operatividad de las normas de la competencia de la Unión y contribuye así al mantenimiento de una competencia efectiva en la Unión (véase la sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 104, y la jurisprudencia citada).
- 93 No obstante, unas consideraciones tan generales no pueden por sí solas prevalecer sobre las razones justificativas de la denegación de divulgación de los documentos solicitados (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 105).
- 94 En efecto, para garantizar la protección efectiva del derecho a reparación que corresponda a un solicitante, no es necesario que se le comunique todo documento relacionado con un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE, porque ese solicitante se proponga ejercer una acción de indemnización, ya que es poco probable que ésta deba fundamentarse en todos los datos que figuran en el expediente de ese procedimiento (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 106).
- 95 Por tanto, incumbe a toda persona que pretenda obtener la reparación del perjuicio sufrido a causa de una infracción del artículo 101 TFUE acreditar la necesidad de acceder a uno u otro de los documentos obrantes en el expediente de la Comisión, para que ésta pueda ponderar en cada caso los intereses que justifican la comunicación de esos documentos y la protección de éstos, considerando todos los factores pertinentes en el asunto (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 107).
- 96 En defecto de dicha necesidad, el interés en obtener la reparación del perjuicio sufrido a causa de una infracción del artículo 101 TFUE no puede constituir un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 108).
- 97 En el presente asunto, la demandante no ha acreditado en absoluto por qué el acceso a los documentos obrantes en el expediente del flete aéreo o en la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo era necesario de manera tal que un interés público superior justificara la divulgación de éstos en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 98 Resulta de las anteriores consideraciones que el presente motivo debe desestimarse.
- Sobre la tercera alegación basada en el carácter fundamental del derecho de acceso a los documentos
- 99 La demandante afirma que el derecho de acceso a los documentos es un derecho fundamental, cuya protección no sirve únicamente al interés individual de su titular. El Derecho de la Unión se caracteriza por su voluntad objetiva de hacer respetar los derechos fundamentales, exigencia que concierne al interés público general y debe tenerse en cuenta al aplicar el Reglamento n° 1049/2001.

100 Con ese argumento la demandante aduce, en realidad, que toda solicitud de acceso a los documentos, como expresión de un derecho fundamental a la transparencia, reviste un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n° 1049/2001. Ello tendría como consecuencia la imposibilidad de aplicar las excepciones previstas por el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, a las que se vaciaría de contenido.

101 Por tanto, debe desestimarse por infundada la presente alegación.

– Sobre la cuarta alegación basada en la consideración de las alegaciones anteriores en conjunto

102 La demandante mantiene que, mientras que las tres alegaciones precedentes muestran que existen varios intereses públicos que considerados por separado justifican el acceso al expediente del flete aéreo y a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo, la justificación es aún más clara cuando se aprecian esos intereses en conjunto.

103 Atendiendo a la respuesta dada a las tres alegaciones anteriores, la presente debe ser también desestimada.

104 A la luz de todas las anteriores consideraciones, se ha de desestimar el cuarto motivo.

Sobre el quinto motivo, fundado en la vulneración del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, porque la Comisión habría debido conceder a la demandante un acceso parcial al expediente del flete aéreo y comunicarle una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo

105 El presente motivo se puede dividir en dos partes, referidas respectivamente a la obligación de la Comisión de conceder a la demandante un acceso parcial al expediente del flete aéreo y de comunicarle una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo.

106 La Comisión, apoyada por Air Canada y por Société Air France, afirma que ambas partes son infundadas.

– Sobre la primera parte referida a la obligación de la Comisión de conceder a la demandante un acceso parcial al expediente del flete aéreo

107 La demandante afirma que, incluso si hubiera sido justificada la denegación de acceso a la totalidad del expediente del flete aéreo, la Comisión infringió el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001 al no concederle un acceso parcial a ese expediente.

108 Basta recordar en ese sentido que los documentos obrantes en el expediente del flete aéreo estaban cubiertos por la presunción general mencionada en el anterior apartado 57 y que ningún interés público superior justificaba su divulgación. Siendo así, esos documentos se sustraen a la obligación de divulgación, total o parcial, de su contenido, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Enbw Energie Baden-Württemberg, apartado 42 *supra*, apartado 134).

109 Por tanto, se ha de desestimar la presente parte del motivo.

– Sobre la segunda parte referida a la obligación de la Comisión de comunicar a la demandante una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo

- 110 La demandante mantiene que, incluso suponiendo que la Comisión hubiera podido denegar válidamente su solicitud de acceso a la versión íntegra de la Decisión del flete aéreo, habría debido acceder a su solicitud de acceso a una versión no confidencial de esa decisión, lo que refuta la Comisión.
- 111 Hay que recordar en ese sentido que, conforme al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, en el caso de que las excepciones previstas por ese artículo se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el examen del acceso parcial a un documento de las instituciones de la Unión debe realizarse a la luz del principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001, Consejo/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, apartados 27 y 28).
- 112 Del propio texto de la disposición referida en el anterior apartado resulta que una institución está obligada a examinar si procede conceder un acceso parcial a los documentos objeto de una solicitud de acceso, limitando una posible denegación únicamente a los datos comprendidos en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001. La institución debe conceder ese acceso parcial si el objetivo que persigue al denegar el acceso al documento podría alcanzarse limitándose a ocultar los pasajes o los datos que puedan perjudicar el interés público protegido (sentencia del Tribunal de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Consejo, T-264/04, Rec. p. II-911, apartado 50; véase también en ese sentido la sentencia Consejo/Hautala, apartado 111 *supra*, apartado 29).
- 113 Pues bien, de la lectura conjunta del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001 y del artículo 4, apartado 2, última frase, del mismo Reglamento se deduce que, cuando el interés público superior al que se refiere esa última disposición justifica la divulgación de una parte de un documento, la institución de la Unión a la que se haya presentado la solicitud de acceso está obligada a conceder el acceso a esa parte.
- 114 De los anteriores apartados 80 y 81 se sigue que debe reconocerse la existencia de un interés público superior en que el público pueda conocer algunos aspectos esenciales de la acción de la Comisión en materia de competencia, lo que exige la divulgación de las informaciones que permitan conocer, en especial, el resultado del procedimiento y las razones que guiaron la actuación de la Comisión.
- 115 Para identificar las informaciones necesarias en ese sentido es preciso considerar que, según el artículo 30, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1/2003, la Comisión, a la vez que tendrá en cuenta el interés legítimo de las empresas por que no se revelen sus secretos comerciales, está obligada a publicar las decisiones que adopte en aplicación del artículo 7 del mismo Reglamento, mencionando los nombres de las partes y el contenido principal de la decisión, incluidas las sanciones impuestas. En efecto, atendiendo a la necesidad de una aplicación coherente de los Reglamentos n°s 1049/2001 y 1/2003 (véase el anterior apartado 50), la Comisión no puede denegar, en virtud del Reglamento n° 1049/2001, la comunicación de un documento que, en cualquier caso, estaba obligada a publicar en aplicación del Reglamento n° 1/2003.
- 116 Por tanto, el interés público en la divulgación mencionado en el anterior apartado 114 no se puede satisfacer por la simple publicación de un comunicado de prensa que informa de la adopción de la decisión considerada, incluso en el supuesto, como en el presente asunto, de que ese comunicado describa sucintamente la infracción apreciada, identifique a las empresas a las que se haya considerado responsables de ésta e indique el importe de la multa impuesta a cada una de ellas, toda vez que tal

comunicado no reproduce la parte esencial de las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 del Reglamento n° 1/2003. Ese interés público superior exige la publicación de una versión no confidencial de esas decisiones.

117 La Comisión estaba obligada por consiguiente a comunicar una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo a la demandante a raíz de la solicitud formulada por ésta, lo que constituye un acceso parcial a esa Decisión, en el sentido del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001.

118 Como se ha expuesto en el anterior apartado 17, la Comisión examinó la solicitud de acceso a la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo en la sección 2, segundo guión, de la decisión impugnada. La Comisión manifestó lo siguiente:

«En lo que atañe a su solicitud alternativa, debo informarles de que no se ha elaborado aún una versión no confidencial de la [Decisión del flete aéreo]. Los servicios de la Comisión trabajan actualmente en la preparación de esa versión no confidencial y están en curso discusiones con las partes para determinar los pasajes que deben excluirse de la publicación. Como ustedes saben, el proceso de creación de una versión no confidencial de una decisión en materia de carteles requiere largo tiempo. Dado que no existe actualmente ninguna versión no confidencial, su solicitud al amparo del Reglamento n° 1049/2001 carece de objeto. No obstante, enviaremos una copia de la versión no confidencial tan pronto esté terminada.»

119 La demandante alega que ese pasaje de la decisión impugnada debe interpretarse textualmente y significa por tanto que la Comisión denegó su solicitud de acceso a la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo por la única razón de que esa versión no existía.

120 Como la demandante señala, si se aceptara esa causa de denegación la Comisión podría denegar sistemáticamente el acceso parcial a todo documento que contuviera informaciones confidenciales. En efecto, conceder un acceso parcial exige en la práctica la preparación de una versión no confidencial del documento solicitado y por tanto la Comisión podría limitarse a señalar en cualquier caso la inexistencia de esa versión.

121 Es cierto que la Comisión se comprometió a enviar una copia de la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo a la demandante tan pronto estuviera terminada. Siendo así, en la decisión impugnada la Comisión no denegó en realidad la solicitud de acceso de la demandante a una versión no confidencial porque esa versión no existiera, sino porque el acceso sólo se podía conceder en un momento posterior no determinado.

122 La Comisión mantiene que no estaba en condiciones de comunicar a la demandante una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo en la fecha de adopción de la decisión impugnada, puesto que era necesario discutir ante todo con las empresas afectadas por la Decisión del flete aéreo acerca de las informaciones que debían suprimirse de la versión confidencial de esa Decisión.

123 Acerca de ello, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001, dispone:

«Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las condiciones previstas en los artículos [263 TFUE] y [228 TFUE].»

124 El artículo 8, apartado 2, del mismo Reglamento dispone:

«Con carácter excepcional, por ejemplo, en el caso de que la solicitud se refiera a un documento de gran extensión o a un gran número de documentos, el plazo previsto en el apartado 1 podrá ampliarse en 15 días laborables, siempre y cuando se informe previamente de ello al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo.»

125 El plazo establecido en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 tiene carácter imperativo y no puede ampliarse al margen de las circunstancias previstas en el artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento, so pena de privar de eficacia a dicho artículo, ya que el solicitante de la información no sabría exactamente a partir de qué fecha podría interponer el recurso o la reclamación previstos en el artículo 8, apartado 3, del citado Reglamento (véase la sentencia del Tribunal de 10 de diciembre de 2010, Ryanair/Comisión, T-494/08 a T-500/08 y T-509/08, Rec. p. II-5723, apartado 39, y la jurisprudencia citada).

126 Es preciso observar, por tanto, que las disposiciones del Reglamento n° 1049/2001, según las ha interpretado la jurisprudencia, no prevén la posibilidad de que la Comisión responda a una solicitud confirmatoria que el acceso a un documento solicitado se concederá en un momento posterior indeterminado.

127 No obstante, el juez de la Unión ha considerado que ciertas disposiciones en materia de competencia que preveían bien el acceso de las empresas afectadas por una investigación al expediente de la Comisión o bien la transmisión sin demora por la Comisión de informaciones en su poder a las autoridades de la competencia de los Estados miembros, debían interpretarse a la luz del principio general del derecho de las empresas a la protección de sus secretos comerciales, del que es expresión el artículo 339 TFUE (véanse en ese sentido las sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie y AKZO Chemie UK/Comisión, 53/85, Rec. p. 1965, apartado 28, y de 19 de mayo de 1994, SEP/Comisión, C-36/92 P, Rec. p. I-1911, apartado 36).

128 Así pues, como la Comisión y varias coadyuvantes exponen, de la jurisprudencia se sigue que, cuando una empresa alega que un documento que la concierne contiene secretos empresariales u otras informaciones confidenciales, la Comisión no debe comunicarlo sin seguir previamente varias etapas. Ante todo, la Comisión debe dar a la empresa la posibilidad de exponer su punto de vista. Después, debe adoptar al respecto una decisión debidamente motivada que ha de ser comunicada a la empresa. Por último, dado el perjuicio extremadamente grave que podría resultar de la comunicación irregular de ese documento, antes de ejecutar su decisión la Comisión debe dar a la empresa la oportunidad de recurrir ante el juez de la Unión para que éste controle las apreciaciones realizadas, y de impedir así que se lleve a cabo la comunicación (sentencias AKZO Chemie y AKZO Chemie UK/Comisión, apartado 127 *supra*, apartado 29, y SEP/Comisión, apartado 127 *supra*, apartados 38 y 39; véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 2008, Varec, C-450/06, Rec. p. I-581, apartado 54).

129 Conforme a esas observaciones, es preciso reconocer que la elaboración de una versión no confidencial de una decisión de la Comisión en materia de competencia puede requerir cierto tiempo, inconciliable con los plazos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001 para la respuesta a las solicitudes confirmatorias, a fin de considerar debidamente los intereses de las empresas afectadas que hayan alegado específicamente la confidencialidad de ciertas informaciones.

130 No obstante, atendiendo a la importancia del principio de transparencia en el sistema constitucional de la Unión y a la obligación que en principio está a cargo de la Comisión, en virtud del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001 y de su obligación general de diligencia, de tramitar las solicitudes confirmatorias con prontitud, la Comisión debe procurar tramitar las etapas mencionadas en el anterior apartado 128 a la mayor brevedad posible y en cualquier caso en un plazo razonable

que debe determinarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto. En ese sentido debe considerarse el mayor o menor número de las solicitudes de tratamiento confidencial presentadas por las empresas interesadas y su complejidad técnica y jurídica.

- 131 En el presente asunto, en respuesta a las preguntas escritas del Tribunal, la Comisión ha aportado informaciones detalladas sobre el número de solicitudes de tratamiento confidencial en relación con la Decisión del flete aéreo que se le habían presentado cuando adoptó la decisión impugnada así como sobre la carga de trabajo generada por la tramitación de esas solicitudes.
- 132 De esas informaciones resulta, ante todo, que el 10 de diciembre de 2010 la Comisión solicitó a las empresas a las que afectaba la Decisión del flete aéreo que le comunicaran las partes de esa Decisión que según ellas debían considerarse comprensivas de secretos empresariales o de informaciones confidenciales. Entre el 30 de diciembre de 2010 y el 12 de abril de 2011 la Comisión recibió solicitudes de tratamiento confidencial, a veces voluminosas, de catorce de esas empresas.
- 133 Seguidamente, el 20 de julio de 2011 la Comisión envió a las empresas referidas en el anterior apartado un proyecto de versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo, que ya no contenía algunas de las informaciones cuya confidencialidad se había alegado. Pues bien, en la fecha de adopción de la decisión impugnada seis de esas empresas seguían reclamando la confidencialidad de una parte sustancial de ese proyecto y otras cuatro aún no habían manifestado su conformidad para su publicación. De hecho sólo cuatro de las empresas interesadas se habían mostrado conformes en ella.
- 134 Teniendo en cuenta el número y la importancia de las solicitudes de confidencialidad presentadas a la Comisión, el período de ocho meses y veinticinco días transcurridos entre la adopción de la Decisión del flete aéreo (9 de noviembre de 2010) y la de la decisión impugnada (3 de agosto de 2011) no puede considerarse irrazonable.
- 135 Por consiguiente, la Comisión no mostró negligencia en la tramitación de la solicitud confirmatoria, en lo que atañe a las partes de la Decisión del flete aéreo cuya confidencialidad en la fecha de adopción de la decisión impugnada seguían invocando las empresas afectadas por la primera Decisión referida. Se debe apreciar por tanto que no se infringió el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001 en lo que concierne a esas partes de la Decisión del flete aéreo, y desestimar, en consecuencia, la presente parte del motivo.
- 136 Sin embargo, ni de las informaciones aportadas por la Comisión en respuesta a las preguntas escritas del Tribunal ni de las informaciones presentadas en la vista se deduce que la confidencialidad de la totalidad de la Decisión del flete aéreo hubiera sido invocada por las empresas afectadas por esa Decisión. Por otro lado, las únicas informaciones incluidas en la respuesta de la Comisión a las preguntas del Tribunal que son pertinentes para la solución del presente litigio, a saber, las referidas al período anterior a la adopción de la decisión impugnada, no permiten apreciar que al tiempo de adoptarse ésta las solicitudes de confidencialidad existentes guardaran relación con aspectos de una importancia tal que una versión de la Decisión del flete aéreo expurgada de esos aspectos hubiera sido incomprensible.
- 137 Por tanto, nada impedía a la Comisión comunicar a la demandante la parte de la versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo no afectada por ninguna solicitud de confidencialidad.
- 138 En consecuencia, la Comisión estaba obligada a comunicar a la demandante, a petición de ésta, tal versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo, sin esperar a que todas las solicitudes de tratamiento confidencial presentadas por las empresas interesadas hubieran sido definitivamente resueltas.

- 139 En efecto, ese criterio es conforme con el espíritu del Reglamento n° 1049/2001, cuyos artículos 7, apartado 1, y 8, apartados 1 y 2, exigen una tramitación rápida de las solicitudes de acceso a los documentos y cuyo artículo 4, apartado 6, impone a las instituciones de la Unión la obligación de conceder el acceso a las partes de los documentos no afectadas por una excepción prevista por el mismo artículo.
- 140 Por otra parte, si se permitiera a la Comisión no comunicar las partes de las decisiones de aplicación del artículo 101 TFUE sobre cuya confidencialidad no cabe duda hasta el momento en que todas las empresas afectadas por esas decisiones manifestaran su conformidad para la publicación, o en el que se hubieran cumplido todas las etapas expuestas en el anterior apartado 128, esas empresas estarían incitadas a aducir objeciones y a mantenerlas no sólo para proteger sus legítimas solicitudes de confidencialidad sino también para demorar la publicación, con objeto de obstaculizar las posibilidades de prosperar de las acciones indemnizatorias ante los tribunales nacionales de las empresas o los consumidores que se estimaran perjudicados por la conducta de esas empresas.
- 141 En consecuencia, se debe concluir que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001 al no comunicar a la demandante una versión no confidencial de la Decisión del flete aéreo expurgada de las informaciones cuya confidencialidad seguían invocando las empresas afectadas.
- 142 Se debe acoger por tanto la presente parte del motivo en lo referido a esas informaciones y anular parcialmente, en consecuencia, la decisión impugnada.
- 143 En lo demás deben desestimarse el presente motivo así como el recurso.

### **Costas**

- 144 A tenor del artículo 87, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas.
- 145 En el presente asunto, si bien se han desestimado uno o varios de los motivos de la demandante y de la Comisión, la parte esencial del recurso se ha desestimado. Por tanto, procede acordar que la demandante cargue con sus propias costas y con la mitad de las de la Comisión.
- 146 En virtud del artículo 87, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal puede ordenar que una parte coadyuvante distinta de los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio, los Estados partes en el Acuerdo EEE, distintos de los Estados miembros, así como el Órgano de Vigilancia de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), soporte sus propias costas.
- 147 En el presente asunto procede acordar que las coadyuvantes carguen con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Anular la decisión de la Comisión de 3 de agosto de 2011, denegatoria del acceso al expediente administrativo de la Decisión C(2010) 7694 final (asunto COMP/39.258 — Flete aéreo), a la versión íntegra de esa Decisión y a su versión no confidencial, en cuanto la**

**Comisión denegó el acceso a la parte de la versión no confidencial de esa última Decisión cuya confidencialidad no habían invocado o ya no seguían invocando las empresas afectadas por la misma.**

- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) Schenker AG cargará con sus propias costas y con la mitad de las de la Comisión Europea.**
- 4) Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG y Swiss International Air Lines AG cargarán con sus propias costas.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de octubre de 2014.

Firmas