



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 14 de noviembre de 2013 *

«Recurso de casación — Acceso a los documentos de las instituciones — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Artículo 4, apartado 2, tercer guión — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoria — Información medioambiental — Reglamento (CE) n° 1367/2006 — Artículo 6, apartado 1 — Documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento en la fase administrativa previa — Denegación del acceso — Obligación de llevar a cabo un examen concreto e individual del contenido de los documentos a los que se refiera la solicitud de acceso — Interés público superior»

En los asuntos acumulados C-514/11 P y C-605/11 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 25 de noviembre de 2011,

Liga para a Protecção da Natureza (LPN), con domicilio en Lisboa (Portugal), representada por las Sras. P. Vinagre e Silva y L. Rossi, advogadas,

República de Finlandia, representada por el Sr. J. Heliskoski, la Sra. M. Pere y el Sr. J. Leppo, en calidad de agentes,

partes recurrentes,

apoyadas por

República de Estonia, representada por la Sra. M. Linntam, en calidad de agente,

parte coadyuvante en casación,

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

Comisión Europea, representada por las Sras. P. Costa de Oliveira y D. Recchia, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze y la Sra. A. Wiedmann, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

* Lengua de procedimiento: portugués.

Reino de Dinamarca, representado por la Sra. V. Pasternak Jørgensen y el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. A. Falk y C. Meyer-Seitz, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, D. Sváby y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de mayo de 2013;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante sus respectivos recursos de casación, la Liga para a Protecção da Natureza (en lo sucesivo, «LPN») (C-514/11 P) y la República de Finlandia (C-605/11 P) solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 9 de septiembre de 2011, LPN/Comisión (T-29/08, Rec. p. II-6021; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), en la medida en que dicha sentencia desestimó el recurso de la LPN que tenía por objeto la anulación de la decisión de la Comisión, de 22 de noviembre de 2007, mediante la que confirmaba la negativa a permitir el acceso a documentos contenidos en el expediente de un procedimiento por incumplimiento incoado contra la República Portuguesa (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Marco jurídico

- 2 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), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE.
- 3 El artículo 4 del citado Reglamento, cuyo epígrafe es «Definiciones», dispone lo siguiente:
«1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:
a) el interés público, por lo que respecta a:
— la seguridad pública;
— la defensa y los asuntos militares;

- las relaciones internacionales;
 - la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;
- b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.
2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:
- los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas, incluida la propiedad intelectual,
 - 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 las instituciones, 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.

[...]

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.
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. [...]»
- 4 El considerando 15 del Reglamento (CE) n° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 264, p. 13), afirma lo siguiente:
- «Las excepciones contempladas en el Reglamento [...] n° 1049/2001 deben aplicarse subordinadas a cualquier otra disposición específica en el presente Reglamento relativa a las solicitudes de información medioambiental. Los motivos de denegación en lo que se refiere al acceso a la información medioambiental deben interpretarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta el interés público atendido por la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones en el medio ambiente. [...]»

- 5 El artículo 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1367/2006, que está incluido en el título II de dicho Reglamento –cuyo epígrafe es «Acceso a la información medioambiental»–, dispone lo siguiente:

«El Reglamento [...] n° 1049/2001 se aplicará a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental que obre en poder de las instituciones y organismos comunitarios, sin discriminación por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio, y, en el caso de las personas jurídicas, sin discriminación por razón del lugar en que éstas tengan su sede oficial o un centro efectivo de actividades.»

- 6 El artículo 6 del Reglamento n° 1367/2006, que lleva como epígrafe «Aplicación de excepciones respecto de las solicitudes de acceso a información medioambiental», prevé en su apartado 1:

«Por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento [...] n° 1049/2001, con excepción de las investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario, se considerará que la divulgación reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente. Por lo que respecta a las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [...] n° 1049/2001, los motivos de denegación serán interpretados de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente.»

Antecedentes del litigio y actos impugnados

- 7 La LPN es una organización no gubernamental que tiene como objetivo la protección del medio ambiente. En el mes de abril de 2003, presentó ante la Comisión Europea una denuncia en la que sostenía que el proyecto de construcción de un embalse en el río Sabor, en Portugal, infringía la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7). A raíz de la mencionada denuncia, la Comisión incoó un procedimiento por incumplimiento contra la República Portuguesa y se puso en contacto con las autoridades de este país con el fin de comprobar hasta qué punto el mencionado proyecto de embalse podía infringir la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), así como la Directiva 92/43.
- 8 En marzo de 2007, la LPN solicitó a la Comisión el acceso a la información relativa a la tramitación de la denuncia y que se le permitiera consultar tanto los documentos elaborados por el «Grupo de trabajo de la Comisión» como la documentación intercambiada entre esta institución y las autoridades portuguesas. Mediante escrito de 22 de mayo de 2007, la Comisión denegó dicha solicitud amparándose en el tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 9 Después de que la LPN hubiera reiterado su solicitud en un escrito de 14 de junio de 2007, la Comisión confirmó, mediante la decisión impugnada, su negativa a facilitar el acceso a los documentos de que se trata, considerando que todos los documentos solicitados podían ampararse en la excepción contemplada en el tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, excepción que se refiere a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoria. El contenido de la decisión impugnada fue resumido del siguiente modo en la sentencia recurrida:

«20 En particular, la Comisión indicó que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, debe reinar un clima de confianza mutua entre ella y el Estado miembro afectado que les permita emprender un proceso de negociación y de compromiso destinado a alcanzar una solución amistosa de la controversia que evite iniciar ante el Tribunal de Justicia un procedimiento judicial. La Comisión observó asimismo, por un lado, que el proceso de negociación entre ella y

las autoridades portuguesas seguía su curso y, por otro, que habían tenido lugar o iban a tener lugar varios intercambios de puntos de vista y diversas reuniones con el fin de analizar el impacto del proyecto de embalse. De ello dedujo la Comisión que la divulgación de los documentos solicitados afectaría a su capacidad de resolver adecuadamente sobre la supuesta infracción, ya que tal divulgación podría comprometer las posibilidades de alcanzar junto a las autoridades portuguesas una solución amistosa de la controversia antes de [...] tener que llevar el asunto al Tribunal de Justicia. Por otro lado, la Comisión consideró que el “acceso parcial” contemplado en el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001 no resultaba posible en lo que atañe a dichos documentos, puesto que la excepción invocada se aplicaba a la totalidad de los mismos.

- 21 Por otra parte, en lo que atañe al eventual “interés público superior” en el sentido de la última frase del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, la Comisión consideró que no existía tal interés. Según dicha institución, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, en virtud del cual se presume que la divulgación presenta un interés público superior si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente, no resulta aplicable a las investigaciones relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario, como sucede en el caso de autos. La Comisión precisó que tampoco constituía un interés público superior evitar el riesgo que se produjera una infracción grave de la Directiva [92/43], puesto que el Tribunal de Justicia es el único competente para determinar y declarar si el Estado miembro de que se trate ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. Según la Comisión, la divulgación de los documentos solicitados no aportará clarificación alguna a este respecto en tanto el Tribunal de Justicia no haya zanjado definitivamente esta cuestión.»
- 10 El 18 de enero de 2008, es decir, el día de la interposición del recurso contra la decisión impugnada, la Dirección General «Medio Ambiente» de la Comisión comunicó a la LPN su intención de proponer a la propia Comisión que archivara la denuncia en el procedimiento por incumplimiento relativo al proyecto de embalse controvertido.
- 11 En febrero de 2008, la LPN reiteró su solicitud de acceso a los documentos contenidos en el expediente del procedimiento por incumplimiento de que se trata.
- 12 Mediante escrito de 3 de abril de 2008, la Comisión comunicó a la LPN que, en la reunión de 28 de febrero de 2008, había decidido archivar la denuncia relativa al proyecto de embalse controvertido. En lo que atañe a la solicitud de acceso a los documentos, la excepción contemplada en el tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 dejaba de resultar aplicable, de modo que ya se le podían remitir los documentos solicitados, salvo en caso de que estuvieran amparados por alguna otra excepción en virtud del mismo Reglamento.
- 13 La LPN pudo entonces consultar el expediente de la Comisión y acceder a cierto número de documentos. Además, mediante escrito de 24 de octubre de 2008 (en lo sucesivo, «decisión de 24 de octubre de 2008»), la Comisión acordó el acceso íntegro o parcial al contenido de algunos otros de los documentos de que se trata, al mismo tiempo que reiteraba su negativa a permitir el acceso a otros de los documentos, invocando para ello la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del proceso de toma de decisiones, así como la prevista en el segundo guión del artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento, relativa a la protección de los procedimientos judiciales.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 14 Mediante recurso de 18 de enero de 2008, la LPN solicitó al Tribunal General la anulación de la decisión impugnada. Se admitió la intervención del Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones de la LPN.

- 15 La Comisión solicitó al Tribunal General que declarara que el recurso se había quedado sin objeto, puesto que se había acordado el acceso a una parte de los documentos en cuestión y dado que la negativa a divulgar los restantes documentos no se basaba ya en el mismo motivo.
- 16 En la sentencia recurrida, el Tribunal General, por un lado, declaró en el apartado 57 que, en la medida en que la LPN había tenido acceso a los documentos en cuestión en el curso del proceso, procedía acordar el sobreseimiento. Por otro lado, en cuanto a los documentos a los que la LPN aún no había tenido acceso o a los que sólo había tenido un acceso parcial, el Tribunal General desestimó el recurso, basándose en que carecían de fundamento los dos motivos invocados por la LPN y basados, respectivamente, en la infracción del Reglamento n° 1367/2006 –en particular de su artículo 6– y en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 17 En el marco del examen conjunto de esos dos motivos, en los apartados 110 a 112 de la sentencia recurrida el Tribunal General partió, por un lado, del principio según el cual la Comisión está obligada a llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de los documentos solicitados, a fin de determinar si su divulgación puede perjudicar efectivamente un interés protegido, y, por otro lado, del principio según el cual el resultado de tal examen debe reflejarse en la motivación de la decisión de la institución de que se trate.
- 18 Pues bien, en los apartados 126 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General, teniendo en cuenta 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 50, y por analogía con el procedimiento de control de las ayudas de Estado (sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Rec. p. I-5885, apartados 54 a 62), reconoció la existencia de una presunción general según la cual la divulgación de los documentos del expediente administrativo correspondiente a un procedimiento por incumplimiento supone, en principio, un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación. Según el Tribunal General, como en el momento de adoptarse la decisión impugnada el procedimiento por incumplimiento se encontraba en la fase administrativa previa, la Comisión podía fundadamente partir del principio de que tal presunción general resultaba aplicable a la totalidad de los documentos de que se trata.
- 19 A este respecto, el Tribunal General se basó en el hecho de que el control que la Comisión ha de ejercer en el marco de un procedimiento por incumplimiento se inscribe en una función administrativa, en cuyo ámbito la Comisión dispone de amplias facultades discrecionales y mantiene un diálogo bilateral con el Estado miembro afectado. El Tribunal General consideró que quien presenta ante la Comisión una denuncia carece de legitimación para interponer ante el juez de la Unión un recurso contra una posible decisión de archivar la denuncia y no posee derechos procesales que le faculten para exigir ser informado y ser oído por la Comisión.
- 20 La mencionada presunción no excluye, según el Tribunal General, el derecho de los interesados a demostrar que un documento determinado no está amparado por ella o que existe un interés público superior, en el sentido del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, que justifica la divulgación del documento. No obstante, el Tribunal General consideró que ni la LPN ni los Estados miembros coadyuvantes habían aportado elementos que pudieran poner en tela de juicio el carácter fundado de la apreciación según la cual los documentos de que se trata estaban amparados, en su totalidad, por la excepción contemplada en el tercer guión del citado artículo 4, apartado 2.
- 21 El Tribunal General consideró asimismo, en los apartados 116, 117 y 122 de la sentencia recurrida, que el Reglamento n° 1367/2006 no tiene incidencia en la facultad de la Comisión de renunciar a un examen concreto e individual de los documentos solicitados.

- 22 En los apartados 132 a 139 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la Comisión no había incurrido en ningún error de hecho o de Derecho al considerar que, en el caso de autos, no existía un interés público superior, en el sentido del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, que justificara la divulgación de los documentos en cuestión.
- 23 A este respecto, el Tribunal General indicó que no era preciso pronunciarse sobre el extremo de si los documentos en cuestión contenían efectivamente información que se refiriera a «emisiones» al medio ambiente, ya que la presunción prevista en la primera frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no resultaba aplicable en el caso de autos. Por esa misma razón, consideró que no era posible deducir de dicha disposición la existencia de un interés público superior, en el sentido del último inciso del citado artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 24 Según el Tribunal General, la LPN tampoco podía invocar la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006. En efecto, consideró que esa frase se refiere únicamente a la obligación de interpretación restrictiva de las excepciones distintas de las contempladas en los guiones primero y tercero del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. Y añadió que la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no menciona el interés público «superior», en el sentido del artículo 4, apartado 2, *in fine*, del Reglamento n° 1049/2001.
- 25 Por último, el Tribunal General declaró que al responder en la vista a las preguntas formuladas por él, la LPN y los Estados miembros coadyuvantes no estuvieron en condiciones de indicar ningún otro interés público superior que no fuera la mayor transparencia en materia medioambiental, ni tampoco fueron capaces de explicar si la información solicitada se refería a las emisiones al medio ambiente, en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, y, en su caso, en qué medida.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 26 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2012, se acordó la acumulación de los dos recursos de casación a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.
- 27 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de abril de 2012, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2012, se admitió la intervención de la República de Estonia en apoyo de las pretensiones de la República de Finlandia, permitiéndole presentar sus observaciones en la vista.
- 28 Mediante su recurso de casación, la LPN solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule parcialmente la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General desestimó su pretensión de que se anulara la decisión impugnada y le condenó a cargar con sus propias costas y con las costas de la Comisión.
 - Anule la sentencia recurrida en la medida en que se refiere a los documentos y a los extractos de documentos en relación con los cuales la Comisión reiteró su negativa de acceso en la decisión de 24 de octubre de 2008.
 - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las costas en que incurra la LPN en primera instancia y en casación.

- 29 En su recurso de casación, la República de Finlandia solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General desestimó el recurso de la LPN.
 - Anule la decisión impugnada.
 - Condene a la Comisión a abonarle las costas que le ocasione el examen del presente recurso de casación.
- 30 El Reino de Dinamarca, la República de Estonia y el Reino de Suecia apoyan las pretensiones de las recurrentes. El Reino de Suecia solicita, además, que se condene a la Comisión a reembolsarle sus costas.
- 31 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación y condene en costas a las recurrentes.
- 32 La República Federal de Alemania apoya las pretensiones de la Comisión.

Sobre los recursos de casación

- 33 Para fundamentar sus recursos de casación, la LPN y la República de Finlandia invocan tres motivos principales. Estos motivos de casación se basan en la infracción, respectivamente, del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, de la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 y del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 34 Además, la LPN invoca un cuarto motivo de casación, según el cual el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho al condenarla en costas. Por otro lado, la LPN solicita al Tribunal de Justicia que corrija el fallo de la sentencia recurrida, fallo en el que, a su juicio, no se identifica correctamente la decisión impugnada.

Sobre el primer motivo de casación, basado en la infracción del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001

Alegaciones de las partes

- 35 El primer motivo de casación de la LPN y de la República de Finlandia se basa en el error de Derecho en el que supuestamente incurrió el Tribunal General al interpretar el tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 en el sentido de que la Comisión tiene derecho a denegar el acceso a todos los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento incoado en virtud del artículo 226 CE, sin examinar concreta e individualmente tales documentos. Alegan que carece de justificación la presunción de que no se puede comunicar ningún documento o parte de documento correspondiente al mencionado procedimiento por incumplimiento sin poner en peligro el objetivo perseguido por dicho procedimiento, que consiste en obligar al Estado miembro en cuestión a atenerse al Derecho de la Unión.
- 36 La LPN y la República de Finlandia alegan que el razonamiento según el cual se admite recurrir a una presunción general en lo que atañe a la denegación del acceso a los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado, razonamiento seguido en la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada (apartados 56 a 59), no puede hacerse extensivo a los documentos relativos a un procedimiento por incumplimiento. En particular, respecto de este último procedimiento, no existe ninguna normativa específica en materia de confidencialidad y

acceso a la información. La LPN añade que ella no defiende sus intereses personales, sino los intereses públicos. A su juicio, por lo demás, los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento no constituyen una categoría de documentos homogénea.

- 37 El Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia apoyan la argumentación que acaba de exponerse, haciendo especial hincapié en que las razones que llevaron al Tribunal de Justicia, en precedentes asuntos (sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, y de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, Rec. p. I-8533), a reconocer la existencia de una presunción general no resultan aplicables por analogía en el caso de autos, habida cuenta, en particular, de la diversa naturaleza de los procedimientos por incumplimiento en lo que atañe tanto al contenido material, alcance y carácter sensible del asunto como al interés legítimo en conocer del mismo. Con carácter subsidiario, el Reino de Suecia alega que, en cualquier caso, la Comisión debería haber verificado si la mencionada presunción resultaba realmente aplicable en el caso de autos.
- 38 En cambio, la Comisión y la República Federal de Alemania consideran que el primer motivo de casación no está fundado. En particular, alegan que el procedimiento de control de las ayudas de Estado no es sino una variante del procedimiento por incumplimiento y que este último prevé que exista un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro afectado, en el cual los particulares no disponen de derechos procedimentales. Además, la finalidad del procedimiento por incumplimiento es poner fin rápidamente y de manera efectiva a las posibles infracciones del Derecho de la Unión, en particular alcanzando una solución amistosa del litigio en el curso del procedimiento administrativo. Pues bien, concluyen, si se divulgaran las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro afectado, podría verse comprometida la voluntad de cooperar en un clima de confianza, especialmente por parte de los Estados miembros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 En el primer motivo de casación, las recurrentes reprochan al Tribunal General el haber admitido que, en el curso de la fase administrativa previa de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, la Comisión tiene la facultad de denegar una solicitud de acceso al conjunto de documentos, designados globalmente, del correspondiente expediente administrativo, sin llevar a cabo un examen concreto e individual de cada documento, basándose al efecto en una presunción general según la cual la divulgación de tales documentos supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, en el sentido del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 40 Con carácter liminar, es preciso recordar que, a tenor del artículo 255 CE, apartados 1 y 2, 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 de la Unión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establezcan de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 CE. El Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto, como se indica en el considerando 4 y en el artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones. Asimismo, del citado Reglamento –en particular del undécimo considerando y del artículo 4, que establece un régimen de excepciones a este respecto– resulta que el mencionado derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado (véanse las sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 51; Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartados 69 y 70; de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, apartado 111, y Comisión/Agrofert Holding, C-477/10 P, apartado 53).

- 41 En virtud de la excepción invocada por la Comisión –a saber, la que figura en el tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001–, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 42 De lo anterior se deduce que el régimen de excepciones previsto en el citado artículo 4 –y especialmente en su apartado 2– se fundamenta en la ponderación de los intereses en juego en una situación determinada, a saber, los intereses que se verían favorecidos por la divulgación de los documentos de que se trate, por una parte, y aquellos otros que resultarían amenazados por esa divulgación, por otra. La decisión que se adopte sobre una solicitud de acceso a documentos depende de la cuestión de determinar qué interés debe prevalecer en el caso concreto.
- 43 En el presente asunto, consta que los documentos a que se refiere la solicitud de la LPN están efectivamente incluidos en el ámbito de una actividad «de investigación», en el sentido del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 44 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, con que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 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 (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 49; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53; Suecia y otros/API y Comisión, apartado 72; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 116, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 57).
- 45 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 (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54; Suecia y otros/API y Comisión, apartado 74; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 116, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 57).
- 46 Tal como indica el Abogado General en los puntos 57 a 62 de sus conclusiones, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la existencia de tales presunciones generales en tres casos específicos, a saber: en lo que atañe a los documentos del expediente administrativo correspondiente a un procedimiento de control de las ayudas de Estado (véase la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 61), en lo relativo a los documentos intercambiados entre la Comisión y los interesados o terceros en el marco de un procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 123, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 64), y en lo que respecta a los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento judicial (Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 94).
- 47 Todos esos asuntos se caracterizaban por el hecho de que la correspondiente solicitud de acceso no se refería a un solo documento, sino a un conjunto de ellos (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 50; Suecia y otros/API y Comisión, apartado 9; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 10, en donde se reproducen los apartados 1 y 2 de la sentencia del Tribunal General recurrida en el marco del recurso de casación que dio lugar a aquella sentencia del Tribunal de Justicia, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 7, en donde se reproduce el apartado 2 de la sentencia del Tribunal General recurrida en el marco del recurso de casación que dio lugar a esta última sentencia del Tribunal de Justicia).

- 48 En una situación de este tipo, el reconocimiento de una presunción general según la cual la divulgación de documentos de determinada naturaleza supondría, en principio, un perjuicio para la protección de alguno de los intereses enumerados en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, permite que la institución de que se trate tramite una solicitud global y responda a ella de una manera igualmente global.
- 49 En el caso de autos se presenta una situación de este tipo. En efecto, a semejanza de la solicitud presentada por el interesado en el asunto Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citado, que se refería al conjunto del expediente administrativo relativo a los procedimientos de control de las ayudas de Estado que se le habían otorgado, la LPN solicitó tener acceso a un conjunto de documentos, designados globalmente, que figuran en el expediente relativo al procedimiento por incumplimiento incoado contra la República Portuguesa, en relación con el proyecto de construcción de un embalse.
- 50 Por otro lado, es importante recordar que la LPN presentó su solicitud en un momento en el que el procedimiento por incumplimiento se encontraba aún en la fase administrativa previa, y que, en el momento de adoptarse la decisión impugnada, ese mismo procedimiento no había sido aún archivado por la Comisión ni trasladado al Tribunal de Justicia.
- 51 Así pues, es preciso examinar la cuestión de si procede reconocer la existencia de una presunción general según la cual, en tales circunstancias, la divulgación de los documentos correspondientes al procedimiento por incumplimiento en la fase administrativa previa supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación.
- 52 A este respecto, antes de nada es necesario considerar la primera frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006.
- 53 Si bien es cierto que, a tenor del artículo 3 del Reglamento n° 1049/2001, este Reglamento –y en particular su artículo 4– se aplicará, en principio, a todas las solicitudes de acceso a información medioambiental que obren en poder de las instituciones y organismos comunitarios, no lo es menos que el artículo 6 del Reglamento n° 1367/2006 añade normas más específicas en lo que atañe a tales solicitudes de acceso, normas éstas que en parte favorecen y en parte restringen el acceso a los documentos.
- 54 Pues bien, la primera frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, que establece una norma destinada a facilitar el acceso a los documentos que contienen información medioambiental, dispone que dicha norma no se aplicará a «las investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario».
- 55 De ello resulta que esta legislación de la Unión considera el procedimiento por incumplimiento como un tipo de procedimiento que, en cuanto tal, presenta características que se oponen a que se aplique una transparencia plena en este ámbito y que ocupa, por consiguiente, una posición particular en el marco del régimen relativo al acceso a los documentos.
- 56 Por otro lado, el procedimiento por incumplimiento presenta características que son comparables a las de un procedimiento de control de las ayudas otorgadas por el Estado, características que condujeron al Tribunal de Justicia a reconocer la existencia de una presunción general a este respecto en la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada.
- 57 En efecto, en ambos casos se trata de un procedimiento incoado contra un Estado miembro que es responsable, ya sea de haber otorgado la ayuda controvertida (véase la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 57), ya del alegado incumplimiento del Derecho de la Unión.

- 58 El Tribunal de Justicia se basó asimismo en el hecho de que, con excepción del Estado miembro responsable de haber otorgado la ayuda controvertida, los interesados 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, y en la circunstancia de que, si tales interesados pudieran obtener el acceso a aquellos documentos al amparo del Reglamento n° 1049/2001, quedaría en entredicho el régimen de control de las ayudas de Estado (véase la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartados 58 y 61).
- 59 En cuanto a los procedimientos por incumplimiento, el Derecho de la Unión –y concretamente el artículo 226 CE– tampoco prevé el derecho del particular a consultar el expediente, ni siquiera cuando el procedimiento se haya iniciado en virtud de una denuncia del propio particular. En sus normas internas de procedimiento relativas a las medidas administrativas en favor del denunciante, la Comisión se limita a prever que este último será informado acerca de las decisiones adoptadas y de la propuesta de archivar el expediente sin ulterior trámite (véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario, de 20 de marzo de 2002 [COM(2002) 141 final; DO C 244, p. 5, apartados 7, 9 y 10]).
- 60 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento el denunciante no tiene derecho a exigir a la Comisión que defina su postura en un sentido determinado ni tampoco a recurrir contra la negativa de dicha institución a iniciar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro (véanse en este sentido, entre otras, las sentencias de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit/Comisión*, 247/87, Rec. p. 291, apartado 11, y de 17 de mayo de 1990, *Sonito y otros/Comisión*, C-87/89, Rec. p. I-1981, apartado 6, así como el auto de 14 de julio de 2011, *Ruipérez Aguirre y ATC Petition/Comisión*, C-111/11 P, apartados 11 y 12). A este respecto, es irrelevante que el denunciante actúe para defender un interés personal o un interés público.
- 61 En efecto, incumbe a la Comisión, cuando considera que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones, apreciar la oportunidad de actuar contra dicho Estado, especificar las disposiciones que éste haya podido infringir y elegir el momento en que inicia en su contra el procedimiento por incumplimiento (véanse, entre otras, las sentencias de 8 de diciembre de 2005, *Comisión/Luxemburgo*, C-33/04, Rec. p. I-10629, apartado 66 y jurisprudencia citada, y de 7 de octubre de 2010, *Comisión/Portugal*, C-154/09, apartado 51). Por lo demás, el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto del recurso por incumplimiento que pudiera interponerse posteriormente (véase la sentencia de 8 de julio de 2010, *Comisión/Portugal*, C-171/08, Rec. p. I-6817, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 62 Además, de reiterada jurisprudencia resulta que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la oportunidad, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias de 7 de julio de 2005, *Comisión/Austria*, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartado 22, y de 14 de abril de 2011, *Comisión/Rumania*, C-522/09, Rec. p. I-2963, apartado 15).
- 63 Por otro lado, la divulgación durante la fase administrativa previa de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento podría dar lugar a que se modificara la naturaleza y el desarrollo de dicho procedimiento, habida cuenta de que, en tales circunstancias, podría resultar más difícil todavía que se iniciara un proceso de negociación y se llegara a un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro involucrado que pusiera fin al incumplimiento reprochado, a fin de hacer posible la observancia del Derecho de la Unión y de evitar un recurso judicial.
- 64 Por último, contrariamente a lo que sostienen las recurrentes, a efectos de la aplicación de la presunción general mencionada más arriba, los documentos correspondientes a la fase administrativa previa de un procedimiento por incumplimiento constituyen una categoría única de documentos. En

efecto, por una parte, la excepción relativa a las investigaciones sobre posibles incumplimientos del Derecho comunitario, prevista en la primera frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, no establece distinción alguna en función del tipo de documento que forme parte del expediente relativo a tales investigaciones ni del autor de los documentos de que se trate. Además, en cuanto a los documentos correspondientes a los procedimientos de control de las ayudas otorgadas por el Estado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el conjunto de los documentos del expediente administrativo relativo a un procedimiento de este tipo forma una categoría única a la que se aplica una presunción general según la cual la divulgación de tales documentos supondría, en principio, un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación (véase la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 61).

- 65 De las consideraciones precedentes resulta que puede presumirse que la divulgación durante la fase administrativa previa de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento podría entrañar el riesgo de alterar el carácter de dicho procedimiento y de modificar su desarrollo, y que, por lo tanto, tal divulgación supondría, en principio, un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, en el sentido del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 66 Esta presunción general no excluye la posibilidad de 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 en virtud del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 62; Suecia y otros/API y Comisión, apartado 103; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 126, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 68).
- 67 Por otro lado, la Comisión no está obligada a basar su decisión en la presunción general de que se trata. Siempre podrá optar por llevar a cabo un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso y facilitar la correspondiente motivación. Además, si comprueba que el procedimiento por incumplimiento al que se refiere una determinada solicitud de acceso presenta características que permiten la divulgación íntegra o parcial de los documentos del expediente, tendrá obligación de proceder a tal divulgación.
- 68 En cambio, la exigencia de verificar si resulta realmente aplicable la presunción general de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos a los que se haya solicitado el acceso en el caso concreto. Tal exigencia privaría a la presunción general de su efecto útil, a saber, el de permitir que la Comisión responda a una solicitud de acceso global de un modo igualmente global.
- 69 Por otra parte, el Tribunal General declaró, en el apartado 121 de la sentencia recurrida, que resultaba inconcebible que la Comisión pudiera permitir el acceso a uno solo de los documentos en cuestión o a una parte de su contenido sin comprometer las negociaciones en curso con las autoridades portuguesas. Lo así declarado no ha sido impugnado en casación por las recurrentes, las cuales, por lo demás, no han invocado ninguna desnaturalización de los hechos por parte del Tribunal General.
- 70 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al reconocer a la Comisión la facultad de basarse en la presunción general según la cual el acceso, incluso parcial, del público a los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento durante la fase administrativa previa de éste pondría en peligro la consecución de los objetivos de dicho procedimiento, a fin de denegar el acceso a tales documentos sobre la base del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 71 En tales circunstancias, procede desestimar por infundado el primer motivo de casación.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en la infracción de la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006

Alegaciones de las partes

- 72 La LPN y la República de Finlandia, apoyadas por el Reino de Suecia, alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, concretamente en el apartado 136 de la sentencia recurrida, que la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no resulta aplicable a la excepción relativa a la protección de las actividades de investigación. En efecto, argumentan, esta disposición se refiere a todas las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 que no están amparadas por la presunción legal enunciada en la primera frase del citado artículo 6, apartado 1, según resulta de la finalidad del Reglamento n° 1367/2006, del considerando 15 de éste y del artículo 4, apartado 4, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1), previendo asimismo la obligación de interpretar de manera restrictiva los motivos de denegación de las solicitudes de información medioambiental.
- 73 Según la LPN, la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 es incompatible con el reconocimiento de una presunción general de perjuicio en caso de divulgación de documentos, debido a la exigencia de interpretación restrictiva que establece dicha disposición y habida cuenta de que ésta obliga a verificar, *in concreto*, si la información contenida en los documentos cuya divulgación se solicita está relacionada o no con emisiones al medio ambiente.
- 74 Por último, la LPN sostiene que es errónea la afirmación que figura en el apartado 138 de la sentencia recurrida, según la cual la propia LPN no había sido capaz de explicar si la información solicitada se refería a las emisiones al medio ambiente, en el sentido del citado artículo 6, apartado 1, y, en su caso, en qué medida. La LPN añade que, en efecto, le habría resultado imposible dar tal explicación, puesto que no conocía el contenido de documentos que no se habían divulgado todavía.
- 75 La Comisión alega que, al excluir de la presunción legal prevista en la primera frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 las investigaciones relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario, el propósito del legislador de la Unión era manifiestamente tener en cuenta el carácter específico de tales investigaciones. Por consiguiente, aduce la Comisión, la eventual existencia de un interés público superior que justifique la divulgación de documentos ha de examinarse a la luz del Reglamento n° 1049/2001, no pudiendo deducirse del Reglamento n° 1367/2006 que los procedimientos por incumplimiento en materia de medio ambiente deban tramitarse de un modo diferente a los procedimientos por incumplimiento en otras materias, en lo que atañe a la presunción según la cual la divulgación de los documentos supondría un perjuicio para el objetivo de las actividades de investigación.
- 76 La República Federal de Alemania considera que la segunda frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 carece de incidencia sobre la apreciación de la denegación de acceso a los documentos relativos al medio ambiente y correspondientes a un procedimiento por incumplimiento durante la fase administrativa previa de éste, apreciación que, según dicho Estado miembro, debe regirse por el Reglamento n° 1049/2001. A su juicio, en efecto, la citada disposición se limita a reiterar la obligatoriedad –deducida por el Tribunal de Justicia– de una interpretación restrictiva de los motivos de denegación y a imponer la exigencia de que, a la hora de ponderar los intereses en juego, se tomen en consideración los intereses medioambientales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 77 En el segundo motivo de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no excluye que la Comisión recurra a la presunción general según la cual la divulgación de los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento, durante la fase administrativa previa de éste, supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, en el sentido del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 78 A fin de pronunciarse sobre la procedencia de este motivo de casación, es preciso examinar si –y, en caso afirmativo, en qué medida– el citado artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 modifica, en lo que atañe a los procedimientos relacionados con el medio ambiente, el examen que la Comisión debe efectuar en virtud del artículo 4, del Reglamento n° 1049/2001.
- 79 El artículo 6 del Reglamento n° 1367/2006 añade al Reglamento n° 1049/2001 normas específicas en lo que respecta a las solicitudes de acceso a la información medioambiental.
- 80 La primera frase del apartado 1 del citado artículo 6 del Reglamento n° 1367/2006 se refiere a las disposiciones del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001 y dispone que se considerará que la divulgación reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente. Esta presunción legal se relaciona con el último inciso del citado artículo 4, apartado 2, que excluye la denegación del acceso a un documento cuando su divulgación revista un interés público superior a los intereses protegidos. Ahora bien, la mencionada presunción legal no resulta aplicable a las «investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario».
- 81 La segunda frase del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 1367/2006 dispone que «por lo que respecta a las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [...] n° 1049/2001, los motivos de denegación serán interpretados de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente».
- 82 Pues bien, del tenor literal y de la interpretación sistemática del citado artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 resulta que las «demás excepciones», en el sentido de la segunda frase de dicho apartado, no comprenden la protección de los procedimientos por incumplimiento.
- 83 En efecto, la primera frase de dicho apartado 1 establece una norma relativa a las excepciones que figuran en los guiones primero y tercero del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. La segunda frase de ese mismo apartado 1 no menciona simplemente las «demás excepciones», sino las «demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [...] n° 1049/2001». Así pues, esta segunda frase se refiere a las excepciones que figuran en el citado artículo 4, apartados 1, 2, segundo guión, 3 y 5. Teniendo en cuenta que los procedimientos por incumplimiento implican una actividad de investigación en el sentido del tercer guión del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, la cual está contemplada en la primera frase del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, tal actividad no está comprendida en el concepto «las demás excepciones» que figura en la segunda frase de dicho artículo 6, apartado 1.
- 84 Tanto la redacción de las dos frases del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 como la interpretación sistemática de ambas frases ponen de relieve la voluntad del legislador de excluir los procedimientos por incumplimiento del ámbito de aplicación de dicha disposición en su conjunto.

- 85 Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no tiene incidencia en el examen que la Comisión debe efectuar en virtud del Reglamento n° 1049/2001 cuando una solicitud de acceso tiene por objeto documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento que se encuentra todavía en la fase administrativa previa.
- 86 De lo anterior se deduce que el segundo motivo de casación debe desestimarse por infundado.

Sobre el tercer motivo de casación, basado en la infracción del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001

Alegaciones de las partes

- 87 La República de Finlandia, cuya argumentación apoyan el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia, alega que, con independencia de la aplicabilidad del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, el Tribunal General interpretó erróneamente el último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, en la medida en que no examinó el extremo de si la Comisión había verificado si un interés público superior justificaba la divulgación de los documentos de que se trata. Añade que, de conformidad con la sentencia Suecia y Turco/Consejo, antes citada (apartados 44, 45 y 49), el Tribunal General debería haber exigido que la Comisión comparara el interés vinculado a la protección de las actividades de investigación con el interés público en poder adquirir conocimiento de los documentos de que se trata, habida cuenta del interés que representa una transparencia más amplia. Cuando una solicitud de acceso se refiere a un documento que está incluido en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1367/2006, la obtención de información medioambiental y la importancia que la disponibilidad de tal información reviste para la protección del medio ambiente y la salud humana pueden constituir un interés público superior, en el sentido del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 88 El Reino de Suecia añade que, en los apartados 138 y 139 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al imponer a la persona que solicita acceder a documentos la carga de invocar y probar la existencia de un interés público superior, habida cuenta, en particular, del hecho de que la institución afectada es la única que conoce el contenido de los documentos cuya divulgación se solicita.
- 89 La Comisión sostiene que el Tribunal General actuó con arreglo a Derecho al desestimar, en el apartado 139 de la sentencia recurrida, la alegación basada en la inexistencia de una correcta ponderación de los intereses divergentes en juego, en el sentido del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 90 Mediante el tercer motivo de casación, la República de Finlandia reprocha sustancialmente al Tribunal General el no haber examinado el extremo de si la Comisión había verificado, en virtud del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, si un interés público superior justificaba la divulgación de los documentos de que se trata.
- 91 En los apartados 132 y 133 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, a tenor de la decisión impugnada, no existía en el caso de autos un interés público superior, en el sentido de la citada disposición, y que tal apreciación de la inexistencia de un interés público superior no incurría en ningún error de hecho ni de Derecho. Ahora bien, la LPN y la República de Finlandia no invocan

un interés concreto que justifique en el caso de autos la divulgación de los documentos de que se trata, sino que se limitan a aducir la importancia que la disponibilidad de información medioambiental reviste en general para la protección del medio ambiente y de la salud humana.

- 92 Es verdad que el interés público superior que puede justificar la divulgación de un documento no ha de ser necesariamente distinto de los principios que subyacen al Reglamento n° 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartados 74 y 75).
- 93 Pero no es menos cierto que unas consideraciones tan generales como las invocadas en el caso de autos no son suficientes para demostrar que el principio de transparencia presentaba en este caso un carácter tan acusado como para prevalecer sobre las razones que justificaban denegar la divulgación de los documentos en cuestión (véase, por analogía, la sentencia Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 158).
- 94 El hecho de exigir al solicitante que invoque de manera concreta las circunstancias que fundamentan un interés público superior que justifique la divulgación de los documentos de que se trate es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 62; Suecia y otros/API y Comisión, apartado 103; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 126, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 68).
- 95 En la medida en que la LPN solicitó el acceso a los mencionados documentos a fin de estar en condiciones de completar la información de que dispone la Comisión en lo que atañe al proyecto de construcción de un embalse que es objeto del procedimiento por incumplimiento de que se trata y, por consiguiente, de participar activamente en dicho procedimiento, tal circunstancia no demuestra la existencia de un «interés público superior», en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 70; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartados 145 y 146, y Comisión/Agrofert Holding, apartados 85 y 86), aun cuando la LPN, en tanto que organización no gubernamental, actúe de conformidad con su objeto, tal como está previsto en sus estatutos, que consiste en la protección del medio ambiente.
- 96 Si bien es cierto que, según el considerando 2 del Reglamento n° 1367/2006, éste se inscribe en el marco de un programa de acción comunitario en materia de medio ambiente que hace hincapié en la importancia de proporcionar una información adecuada sobre el medio ambiente y de abrir posibilidades reales de participación pública en el proceso de toma de decisiones medioambientales, no es menos verdad que no puede invocarse tal participación para justificar el acceso a los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento. En efecto, según el artículo 9 del mismo Reglamento, este último tan sólo prevé la participación del público cuando las instituciones y organismos comunitarios proceden a la preparación, modificación o revisión de los planes o programas relativos al medio ambiente. En cambio, dicho artículo 9 no se refiere a los procedimientos por incumplimiento.
- 97 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, no consta que el Tribunal General se haya abstenido de examinar el extremo de si la Comisión había verificado, de conformidad con el último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, si un interés público superior justificaba la divulgación de los documentos de que se trata.
- 98 Por consiguiente, también debe desestimarse por infundado el tercer motivo de casación.

Sobre el cuarto motivo de casación, relativo a la condena en costas de la LPN

- 99 La LPN alega que la decisión del Tribunal General de condenarla en costas, motivada en los apartados 141 a 143 de la sentencia recurrida, incurre en varios errores de Derecho.
- 100 A este respecto, basta con recordar que es jurisprudencia reiterada que, en el supuesto de que se hayan desestimado todos los demás motivos de un recurso de casación, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones relativas a la supuesta irregularidad de la decisión del Tribunal General sobre las costas, con arreglo al artículo 58, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, según el cual la imposición y la cuantía de las costas no constituyen por sí mismas un motivo de interposición del recurso de casación (véanse, en particular, las sentencias de 30 de septiembre de 2003, Freistaat Sachsen y otros/Comisión, C-57/00 P y C-61/00 P, Rec. p. I-9975, apartado 124; de 26 de mayo de 2005, Tralli/BCE, C-301/02 P, Rec. p. I-4071, apartado 88, y de 5 de julio de 2011, Edwin/OAMI, C-263/09 P, Rec. p. I-5853, apartado 78).
- 101 Por consiguiente, al haberse desestimado todos los demás motivos del recurso de casación interpuesto por la LPN, procede declarar la inadmisibilidad del último motivo de casación, relativo al reparto de las costas.

Sobre la pretensión complementaria de la LPN que tiene por objeto que se corrija el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida

- 102 En su recurso de casación, la LPN solicita al Tribunal de Justicia que corrija el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida. Según ella, el Tribunal General no identificó correctamente la decisión impugnada, que no era la decisión de 24 de octubre de 2008, sino la de 22 de noviembre de 2007. La LPN propone que se precise expresamente, en el citado punto 1 del fallo, que el recurso se había interpuesto «contra la decisión de la Comisión de 22 de noviembre de 2007» y que, mediante la decisión de 24 de octubre de 2008, «continuó denegándose» el acceso a los documentos de que se trata.
- 103 La Comisión considera que debe declararse la inadmisibilidad de dicha pretensión.
- 104 A tenor del artículo 113, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en su versión en vigor en la fecha en que se interpuso el presente recurso de casación, las pretensiones de un recurso de casación deben tener por objeto la anulación, total o parcial, de la resolución del Tribunal General.
- 105 Ahora bien, la pretensión complementaria de la LPN no tiene por objeto la anulación, aunque sea parcial, de la sentencia recurrida, es decir, de su fallo (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, apartado 44 y jurisprudencia citada), sino únicamente una modificación de la redacción de dicho fallo que no tiene incidencia ni sobre el contenido de éste ni sobre la solución del litigio en primera instancia. En efecto, de la sentencia recurrida –y especialmente de sus apartados 18, 38 y 59– resulta claramente que el recurso desestimado en el punto 1 del fallo de dicha sentencia se refería a la decisión de 22 de noviembre de 2007.
- 106 Por lo demás, en el supuesto de que una sentencia del Tribunal General contenga errores de transcripción o inexactitudes evidentes, incumbe exclusivamente a dicho Tribunal rectificarlos, de conformidad con el artículo 84 de su Reglamento de Procedimiento.
- 107 De lo anterior se deduce que procede declarar la inadmisibilidad de la pretensión complementaria de la LPN.

108 Del conjunto de consideraciones precedentes resulta que los recursos de casación interpuestos por la LPN y por la República de Finlandia deben ser desestimados en su integridad.

Costas

109 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.

110 A tenor del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la parte cuyas pretensiones sean desestimadas será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Con arreglo al apartado 2 del mismo artículo 138, si son varias las partes que han visto desestimadas sus pretensiones, el Tribunal de Justicia decidirá sobre el reparto de las costas. El artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento prevé que los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

111 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la LPN y de la República de Finlandia y al haber solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenar a aquéllas a cargar con las costas a partes iguales.

112 El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia y el Reino de Suecia, en su condición de partes coadyuvantes, cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Desestimar los recursos de casación.**
- 2) **Condenar a la Liga para a Protecção da Natureza y a la República de Finlandia a cargar con las costas a partes iguales.**
- 3) **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

Firmas