



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 27 de febrero de 2014\*

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

En el asunto C-365/12 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 31 de julio de 2012,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. B. Smulders y las Sras. P. Costa de Oliveira y A. Antoniadis, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

**EnBW Energie Baden-Württemberg AG**, domiciliada en Karlsruhe (Alemania), representada por los Sres. A. Hahn y A. Bach, Rechtsanwälte,

parte demandante en primera instancia,

**Reino de Suecia**, representado por la Sra. C. Meyer-Seitz, en calidad de agente,

**Siemens AG**, domiciliada en Berlín y Múnich (Alemania), representada por los Sres. I. Brinker, C. Steinle y M. Holm-Hadulla, Rechtsanwälte,

**ABB Ltd**, domiciliada en Zúrich (Suiza), representada por los Sres. J. Lawrence, Solicitor, y H. Bergmann y A. Huttenlauch, Rechtsanwälte,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de junio de 2013;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de octubre de 2013;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Con su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de mayo de 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisión (T-344/08, en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), que anuló la decisión SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 de la Comisión, de 16 de junio de 2008, que había denegado la solicitud por EnBW Energie Baden-Württemberg AG (en lo sucesivo, «EnBW») de acceso al expediente del procedimiento COMP/F/38.899 – Conmutadores con aislamiento de gas (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

### **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, las condiciones y los límites del derecho de acceso a los documentos de esas instituciones.

- 3 El artículo 4 de ese Reglamento, titulado «Excepciones», está así redactado:

«[...]

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

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, 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 la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

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

[...]

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

7. Las excepciones [establecidas] 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. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.»

4 El Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [81 CE] y [82 CE] (DO 2003, L 1, p. 1), define las facultades de investigación de la Comisión en su artículos 17 a 22. Esas facultades comprenden en particular las solicitudes de información (artículo 18) y las inspecciones en las empresas interesadas (artículo 20) o en otros locales (artículo 21).

5 El artículo 27 de ese Reglamento, titulado «Audiencia de las partes, de los denunciantes y de terceros», dispone en su apartado 2:

«Los derechos de la defensa de las partes estarán garantizados plenamente en el curso del procedimiento. Tendrán derecho a acceder al expediente de la Comisión, sin perjuicio del interés legítimo de las empresas en la protección de sus secretos comerciales. No se podrá acceder a información de carácter confidencial ni a los documentos internos de la Comisión o de las autoridades de competencia de los Estados miembros. En particular, el derecho de acceso al expediente no se extiende a los intercambios de correspondencia entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros o entre estas últimas, incluidos los documentos elaborados en virtud de los artículos 11 y 14. Lo dispuesto en este [apartado] no impedirá que la Comisión utilice o difunda la información necesaria para demostrar una infracción.»

6 A tenor del artículo 28 de dicho Reglamento, titulado «Secreto profesional»:

«1. Sin perjuicio de los artículos 12 y 15, la información recopilada en aplicación de los artículos 17 a 22 sólo podrá utilizarse para el fin para el que haya sido recabada.

2. Sin perjuicio del intercambio y uso de la información previstos en los artículos 11, 12, 14, 15 y 27, la Comisión y las autoridades de la competencia de los Estados miembros, así como sus funcionarios, agentes y demás personas que trabajen bajo la supervisión de esas autoridades, y también los funcionarios y agentes de las otras autoridades de los Estados miembros, estarán obligados a no divulgar la información que hayan recopilado o intercambiado en aplicación del presente Reglamento y que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional. Esta obligación se aplicará asimismo a todos los representantes de los Estados miembros que asistan a las reuniones del Comité consultivo conforme a lo dispuesto en el artículo 14.»

7 El 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 [81 CE] y [82 CE] (DO L 123, p. 18), dispone en su artículo 6, titulado «Participación de los denunciantes en el procedimiento»:

«1. Cuando la Comisión envíe un pliego de cargos relativo a un asunto respecto del cual haya recibido una denuncia, facilitará al denunciante una copia de la versión no confidencial del pliego de cargos y fijará un plazo para que el denunciante formule sus observaciones por escrito.

[...]».

- 8 El artículo 8 de ese Reglamento, titulado «Acceso a la información», prevé:
- «1. Cuando la Comisión informe al denunciante de su intención de desestimar una denuncia con arreglo al apartado 1 del artículo 7, éste podrá solicitar acceso a los documentos en los que la Comisión haya basado su evaluación provisional. A tal efecto, no se le dará, sin embargo, acceso a secretos comerciales ni a otro tipo de información confidencial perteneciente a otras partes involucradas en el procedimiento.
2. Los documentos a los que el denunciante haya tenido acceso en el marco de un procedimiento llevado a cabo por la Comisión con arreglo a los artículos [81 CE] y [82 CE] sólo podrán ser utilizados por éste a efectos de un procedimiento judicial o administrativo para la aplicación de dichas disposiciones del Tratado.»
- 9 El artículo 15 de ese Reglamento, titulado «Acceso al expediente y utilización de los documentos», tiene la siguiente redacción:
- «1. Previa solicitud, la Comisión dará acceso al expediente a las partes destinatarias de un pliego de cargos. El acceso se concederá después de la notificación del pliego de cargos.
2. El derecho de acceso al expediente no se extenderá a los secretos comerciales y otro tipo de información confidencial ni a los documentos internos de la Comisión o de las autoridades de competencia de los Estados miembros. Tampoco se extenderá a la correspondencia entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros o entre dichas autoridades cuando tal correspondencia figure en el expediente de la Comisión.
3. El presente Reglamento no contiene disposición alguna que impida a la Comisión utilizar o difundir la información necesaria para demostrar una infracción de los artículos 81 [CE] o 82 [CE].
4. Los documentos obtenidos a través del acceso al expediente conforme al presente artículo sólo se utilizarán a efectos de procedimientos judiciales o administrativos para la aplicación de los artículos 81 [CE] y 82 [CE].»
- 10 El artículo 16 del mismo Reglamento, titulado «Identificación y protección de la información confidencial», dispone en su apartado 1:
- «La Comisión no comunicará ni dará acceso a la información, incluidos los documentos, si contiene secretos comerciales u otro tipo de información confidencial sobre cualquier persona.»

### **Antecedentes del litigio**

- 11 EnBW es una empresa distribuidora de energía que estima haber sido afectada por la actividad de un cartel entre productores de conmutadores con aislamiento de gas (en lo sucesivo, «AIG»), sancionado por la Decisión C(2006) 6762 final de la Comisión, de 24 de enero de 2007, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo [81 CE] y del artículo 53 del Acuerdo EEE (asunto COMP/E/38.899 – Conmutadores con aislamiento de gas) (en lo sucesivo, «Decisión AIG»). Entre esos productores están Siemens AG (en lo sucesivo, «Siemens») y ABB Ltd (en lo sucesivo, «ABB»).
- 12 En la Decisión AIG la Comisión declaró que varias empresas habían infringido el artículo 81 CE, apartado 1, y el artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3), al participar en un cartel en el mercado de los AIG, en cuyo contexto habían trucado las licitaciones, habían fijado los precios y se habían repartido los proyectos y los mercados de AIG en Europa. Por consiguiente, la Comisión impuso a las empresas que participaron en el referido cartel multas cuyo importe total ascendía a 750 millones de euros.

- 13 El 9 de noviembre de 2007, con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, EnBW solicitó a la Comisión el acceso a todos los documentos incluidos en el expediente del procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión AIG.
- 14 A raíz de entrevistas con la Comisión, EnBW manifestó que su solicitud, así como una solicitud confirmatoria de 10 de diciembre de 2007, carecían de objeto, y presentó, el 13 de diciembre de 2007, una nueva solicitud de acceso a los documentos relacionados con el citado asunto. En un fax de 11 de enero de 2008, la demandante precisó su solicitud en el sentido de que excluía de ella tres categorías de documentos, a saber, todos los documentos exclusivamente relacionados con la estructura de las empresas interesadas, todos los documentos exclusivamente referidos a la identificación del destinatario de la Decisión AIG y todos los documentos íntegramente redactados en lengua japonesa.
- 15 El 16 de junio de 2008 la Comisión denegó esta solicitud mediante la decisión controvertida.
- 16 En el punto 2 de esta decisión, la Comisión clasificó los documentos que obraban en el referido expediente en las cinco categorías siguientes:
- 1) documentos aportados en el contexto de una solicitud de exención o reducción de sanciones, a saber, declaraciones de las empresas afectadas y todos los documentos presentados por éstas en el contexto de la solicitud de exención o reducción de sanciones (en lo sucesivo, «categoría 1»);
  - 2) solicitudes de información y respuestas de las partes a éstas (en lo sucesivo, «categoría 2»);
  - 3) documentos obtenidos en las inspecciones, a saber, documentos aprehendidos en verificaciones en los locales de las empresas afectadas (en lo sucesivo, «categoría 3»);
  - 4) pliegos de cargos y respuestas de las partes (en lo sucesivo, «categoría 4»);
  - 5) documentos internos:
    - documentos referidos a los hechos, a saber, en primer término, notas de fondo sobre las conclusiones deducibles de las pruebas obtenidas, en segundo término, correspondencia con otras autoridades de la competencia y, en tercer término, consultas con otros servicios de la Comisión que intervinieron en el asunto [en lo sucesivo, «categoría 5, letra a»];
    - documentos de procedimiento, a saber, mandamientos de inspección, actas de inspección, informes de inspección, relaciones de documentos obtenidos en las inspecciones, documentos relativos a la notificación de algunos documentos y notas del expediente [en lo sucesivo, «categoría 5, letra b»].
- 17 En el punto 3 de la decisión controvertida, la Comisión expuso que cada una de estas categorías se incluía en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 y que los documentos de la categoría 5, letra a), también se incluían en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento.
- 18 En el punto 4 de la misma decisión, la Comisión explicó que los documentos pertenecientes a las categorías 1 a 4 se incluían en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 19 En el punto 5 de la decisión referida, la Comisión señaló que no podía apreciar ningún indicio de la existencia de un interés público superior que justificara el acceso a los documentos solicitados, en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.

- 20 Por último, en el punto 6 de la misma decisión, la Comisión motivó su denegación de un acceso parcial al expediente por el hecho de que la totalidad de los documentos obrantes en éste se incluían íntegramente en las excepciones enunciadas en el Reglamento n° 1049/2001.

### **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 21 Por demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 25 de agosto de 2008, EnBW interpuso un recurso de anulación de la decisión controvertida. El Reino de Suecia intervino en apoyo de la recurrente, mientras que Siemens y ABB apoyaron a la Comisión.
- 22 En apoyo de su recurso, EnBW había aducido cuatro motivos. El primero se basaba en la infracción del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001, mientras que el cuarto se fundaba en un error manifiesto de apreciación sobre el alcance de la solicitud de acceso.
- 23 En los apartados 32 a 37 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó en primer lugar el cuarto motivo. El Tribunal General lo acogió, juzgando que la Comisión había cometido un error manifiesto de apreciación al interpretar la solicitud de acceso a los documentos presentada por EnBW en el sentido de que no abarcaba los documentos del expediente incluidos en la categoría 5, letra b). Consideró por tanto, en los apartados 37 y 171 de la sentencia recurrida, que debía anularse la decisión controvertida en cuanto denegaba el acceso a esos documentos.
- 24 En segundo lugar, el Tribunal General examinó el primer motivo. Apreció previamente si concurrían las condiciones requeridas para que la Comisión pudiera omitir en la decisión controvertida un examen concreto e individualizado de los documentos solicitados.
- 25 En este sentido, el Tribunal General estimó, en los apartados 54 a 63 de la sentencia recurrida, que la Comisión no podía presumir, sin llevar a cabo un análisis concreto de cada documento, que la totalidad de los documentos solicitados estaban manifiestamente incluidos en la excepción prevista por el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 26 Por otro lado, el Tribunal General estimó, en los apartados 64 a 110 de esta sentencia, que la Comisión sólo podía llevar a cabo un examen por categorías de los documentos comprendidos en la categoría 3, a efectos de aplicar la excepción basada en la protección del objetivo de las actividades de investigación, prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En consecuencia, en los apartados 111 y 172 de dicha sentencia, el Tribunal General estimó que debía anularse la decisión controvertida en cuanto había denegado el acceso a los documentos comprendidos en las categorías 1, 2, 4 y 5, letra a).
- 27 En la parte ulterior de la sentencia recurrida, apreciando, a mayor abundamiento en lo que atañe a los documentos pertenecientes a esas últimas categorías, el fundamento de las excepciones al derecho de acceso invocadas en la decisión controvertida, el Tribunal General acogió las tres partes del primer motivo. Ante todo, en los apartados 113 a 130 y 173 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó la parte de ese motivo basada en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, referido a las actividades de investigación. En segundo término, en los apartados 131 a 150 y 174 de la misma sentencia, apreció la parte de ese motivo basada en la vulneración del artículo 4, apartado 2, primer guión, de dicho Reglamento, referido a la protección de los intereses comerciales de las empresas interesadas. Finalmente, en los apartados 151 a 170 y 175 de dicha sentencia, apreció la parte del mismo motivo basada en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de ese Reglamento, referido a las opiniones, en el sentido de esa disposición.
- 28 De esa manera, el Tribunal General, sin apreciar los otros motivos aducidos, anuló la decisión controvertida en su totalidad.

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes**

- 29 Por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 2013, se acordó la inadmisión de las demandas de intervención presentadas por HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-Kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands a. G., LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster a. G., VHV Allgemeine Versicherung AG y Württembergischen Gemeinde-Versicherung a. G., en apoyo de las pretensiones de EnBW, por falta de interés de esas sociedades en la solución del litigio.
- 30 Con su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- anule la sentencia recurrida, en cuanto el Tribunal General anuló en ella la decisión controvertida;
  - desestime el recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal General por EnBW y resuelva definitivamente sobre las cuestiones objeto del presente recurso de casación, y
  - condene a EnBW a cargar con las costas de la Comisión en primera instancia y en el presente procedimiento de casación.
- 31 EnBW solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la Comisión.
- 32 Siemens y ABB apoyan las pretensiones de la Comisión. El Reino de Suecia apoya las pretensiones de EnBW.

### **Sobre el recurso de casación**

- 33 En apoyo de su recurso de casación la Comisión aduce cinco motivos. Éstos se basan, en primer lugar, en la falta de consideración de la necesidad de una interpretación del Reglamento n° 1049/2001 concordante con el pleno efecto de las disposiciones relacionadas con otros ámbitos jurídicos; en segundo lugar, en un error de Derecho en la apreciación de la existencia de una presunción general aplicable a la totalidad de los documentos del expediente de un procedimiento en materia de carteles; en tercer lugar, en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, de ese Reglamento, que establece la excepción fundada en la protección del objetivo de las actividades de investigación; en cuarto lugar, en la vulneración del artículo 4, apartado 2, primer guión, del mismo Reglamento, referido a la excepción basada en la protección de los intereses comerciales, y, en quinto lugar, en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de dicho Reglamento, que prevé la excepción basada en la protección del proceso decisorio de la Comisión.
- 34 Esos motivos deben apreciarse conjuntamente.

### *Argumentos de las partes*

#### Sobre el primer motivo

- 35 La Comisión, apoyada en ese sentido por Siemens y ABB, alega que la sentencia recurrida no toma en consideración la necesidad de una interpretación concordante del Reglamento n° 1049/2001 y de los Reglamentos n°s 1/2003 y 773/2004 en materia de carteles. El Tribunal General únicamente atendió al principio de interpretación estricta de las excepciones al derecho de acceso y atribuyó así al Reglamento n° 1049/2001 la primacía sobre estos Reglamentos.

- 36 La Comisión destaca que es esencial proteger tanto su función de aplicación del Derecho sobre los carteles como a las empresas interesadas en el procedimiento. Sólo cabe exceptuar la protección de las informaciones confidenciales cuando el acceso a los documentos se justifica por un interés superior, como el respeto del derecho de defensa de las empresas interesadas. Un acceso amplio al expediente originaría un riesgo de elusión del régimen de acceso al expediente aplicable a los asuntos de carteles, y un riesgo de que las empresas limitaran su cooperación.
- 37 Según la Comisión, la interpretación errónea a la que llegó el Tribunal General resulta de las apreciaciones con las que éste pone de relieve que el objetivo del Reglamento n° 1049/2001 consiste en garantizar el acceso más amplio posible a los documentos. Esa concepción es errónea, ya que las disposiciones de este Reglamento deben interpretarse en un sentido tal que quede asegurada la plena aplicación de las diferentes reglamentaciones.
- 38 EnBW, apoyada en este aspecto por el Reino de Suecia, alega que el Tribunal General apreció válidamente que las excepciones al derecho de acceso que figuran en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 deben interpretarse y aplicarse estrictamente. La Comisión intenta introducir en este Reglamento un criterio adicional de excepción no enunciado. Al hacerlo pretende crear, con fundamento en el Reglamento n° 1/2003, una excepción artificial para todos los documentos relacionados con sus actividades de investigación y sustraer así toda su actividad en materia de competencia a la aplicación del Reglamento n° 1049/2001.
- 39 Según EnBW, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P) y Comisión/Agrofert Holding (C-477/10 P), no pueden transponerse al presente asunto. En efecto, las operaciones de concentración no están prohibidas como tales. En cambio, el procedimiento tramitado en virtud del Reglamento n° 1/2003 se dirige contra empresas que han infringido los artículos 81 CE y 82 CE. La comunicación voluntaria de informaciones a la Comisión en el contexto de solicitudes de clemencia trata únicamente de sustraer a las empresas interesadas de la imputación de responsabilidad por la infracción del Derecho de la Unión. Ninguna disposición del Derecho de la Unión obliga a una empresa que lo haya infringido a denunciar esta conducta a la Comisión y a aportar informaciones para demostrar la infracción cometida.
- 40 EnBW considera que la interpretación propugnada por la Comisión no es compatible con el artículo 81 CE. En efecto, se perjudicaría la plena eficacia de esta disposición si un tercero cualquiera fuera privado de la posibilidad de reclamar la reparación del daño que le hubiera causado una conducta apta para restringir la competencia. Pues bien, una acción de indemnización sólo tiene posibilidad de prosperar si la persona lesionada puede acreditar la naturaleza y la importancia del perjuicio sufrido.

#### Sobre el segundo motivo

- 41 La Comisión, apoyada en ese sentido por Siemens y ABB, afirma que el Tribunal General concluyó erróneamente que no existe una presunción general ligada a la protección que debe amparar en principio a todos los documentos del expediente del procedimiento en materia de carteles.
- 42 Según la Comisión, el Tribunal General estimó erróneamente que las apreciaciones enunciadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885), no pueden transponerse al presente asunto, porque los documentos solicitados en el asunto que dio lugar a esa sentencia guardaban relación con un procedimiento que aún no había concluido. Esa circunstancia carece de pertinencia para definir el alcance de la protección en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. Sólo es relevante la naturaleza de los intereses protegidos. Por otro lado, en las sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob y Comisión/Agrofert Holding, el Tribunal de Justicia transpuso



entretanto esa presunción general al ámbito del control de las concentraciones. Ahora bien, las reglas de acceso al expediente en el ámbito del Derecho sobre los carteles son prácticamente idénticas a las aplicables en materia de control de las concentraciones.

- 43 La Comisión mantiene que el Tribunal General consideró erróneamente que la apreciación específica de cada caso requerida por las restricciones aplicables a las empresas o a los denunciantes interesados en el procedimiento excluye la existencia de una presunción general. En efecto, tanto en materia de control de las ayudas de Estado como en el ámbito del Derecho de la competencia, los terceros no interesados no pueden en ningún caso beneficiarse del derecho de acceso a los documentos del expediente del procedimiento tramitado en materia de carteles.
- 44 EnBW afirma que la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, no puede transponerse al presente asunto. En efecto, en el asunto que dio lugar a esta sentencia, el procedimiento sobre ayuda de Estado de que se trataba aún no había concluido con una decisión definitiva de la Comisión, mientras que en el presente asunto, al adoptar la Decisión declarativa de la infracción, la Comisión dictó una decisión definitiva. Además, el procedimiento sobre ayuda de Estado no se dirige contra una empresa sino contra un Estado miembro. Por último, la presunción general aludida por el Tribunal de Justicia tampoco se aplica al presente asunto, ya que la clasificación de los documentos en categorías que llevó a cabo la Comisión en gran medida no cumple ninguna función útil con vistas a la adopción de la decisión controvertida.
- 45 El Reino de Suecia destaca que, cuando la Comisión se basa en presunciones generales, le incumbe no obstante verificar en cada caso si las consideraciones de orden general aplicables normalmente a una clase específica de documentos son efectivamente aplicables a un documento singular cuya divulgación se solicita. En efecto, es imposible para el solicitante, que no tiene conocimiento alguno del contenido de los documentos en cuestión, demostrar que la divulgación del documento no puede perjudicar un interés legítimo.

#### Sobre el tercer motivo

- 46 La Comisión, apoyada en ese aspecto por Siemens y ABB, alega que el Tribunal General no respetó el ámbito de protección previsto en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, al omitir considerar que el objetivo de las actividades de investigación no sólo consiste en llevar a buen término cada procedimiento de investigación, sino también en aplicar eficazmente el Derecho de la competencia. El Tribunal General no atendió a la necesidad de interpretar las disposiciones de excepción de ese Reglamento a la luz de las disposiciones especiales de otros ámbitos jurídicos.
- 47 La Comisión mantiene también que el Tribunal General no consideró el hecho de que los documentos aportados en el contexto de una solicitud de clemencia deben beneficiarse de una especial protección, y ello incluso más allá de cada procedimiento. En particular, el hecho de que las empresas teman la divulgación al público de esos documentos puede hacer que estén menos dispuestas a cooperar con la Comisión. Cualquiera que sea la contribución de las acciones privadas de indemnización al respeto del Derecho de la competencia, no puede justificar ni neutralizar una lesión de los intereses públicos. La eventual utilidad de esas acciones depende por otro lado de la capacidad de la Comisión para descubrir las infracciones del Derecho de la competencia.
- 48 Subsidiariamente, la Comisión también reprocha al Tribunal General no haber considerado la necesidad de proteger los documentos incluso cuando su decisión llegó a ser definitiva. En efecto, en caso de anulación por el Tribunal General a causa de vicios del procedimiento, la Comisión puede reabrir el procedimiento y resolver definitivamente basándose en el expediente.

- 49 EnBW mantiene ante todo que la Comisión no dispone de ninguna facultad de apreciación para decidir si y en qué grado las solicitudes de acceso a documentos presentados por solicitantes de clemencia pueden perjudicar la plena eficacia del programa de clemencia.
- 50 En segundo término, EnBW afirma que la Comisión no ha expuesto ningún factor que pueda sustentar o probar los temores a los que alude sobre el riesgo de disuadir a las empresas de cooperar con ella. En realidad, todo solicitante de clemencia, una vez ha decidido presentar una solicitud de clemencia, asume en sus cálculos el riesgo concreto de ser demandado por una acción de sus víctimas fundada en su propia denuncia. Teniendo en cuenta el importe absoluto de las multas impuestas por la Comisión, la incitación a la autodenuncia es tan fuerte que no resultaría sensiblemente afectada por la posibilidad de que los perjudicados accedieran al expediente.
- 51 Finalmente, EnBW alega que la anulación de una decisión que imponga una multa por infracción del artículo 81 CE no da lugar en general a un nuevo procedimiento, puesto que el juez de la Unión puede suprimir, rebajar o elevar el importe de la multa impuesta.

#### Sobre el cuarto motivo

- 52 La Comisión, apoyada en ese sentido por Siemens y ABB, mantiene que el Tribunal General concluyó erróneamente que la Comisión no había demostrado de forma suficiente en Derecho en qué grado el acceso a los documentos solicitados podría afectar a los intereses comerciales de las empresas que participaron en el cartel. El Tribunal General no consideró el hecho de que la disposición de excepción referida a la protección de los intereses comerciales y la referida a la protección del objetivo de las actividades de investigación están estrechamente ligadas, de modo que la presunción general se aplica por igual al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001.
- 53 Según la Comisión, el concepto de interés comercial debe entenderse teniendo en cuenta las disposiciones específicas del Derecho sobre los carteles, es decir, en un sentido más amplio que el apreciado por el Tribunal General. Debe considerarse el hecho de que los documentos presentados contienen informaciones relativas a las actividades comerciales de las empresas interesadas a las que éstas no habrían concedido acceso en esa forma al margen del procedimiento en materia de carteles. También se debe tener en cuenta el hecho de que un acceso a los documentos en virtud del Reglamento n° 1049/2001 permitiría, incluso a terceros no implicados en el cartel, consultar documentos a los que ninguna de las empresas implicadas en éste tuvo acceso en el procedimiento administrativo.
- 54 La Comisión también alega que el Tribunal General cometió un error al exigir un examen concreto para determinar en qué medida las informaciones de que se trata aún tenían carácter confidencial. Es suficiente el hecho de que las empresas estén obligadas a comunicarle informaciones comerciales posiblemente sensibles.
- 55 EnBW afirma que las empresas que desean acogerse al programa de clemencia comunican voluntariamente informaciones sensibles que son medios de cargo contra ellas. En este contexto, el Tribunal General juzgó fundadamente que los intereses de las partes interesadas en la no divulgación no pueden calificarse como intereses comerciales en el sentido propio del término, ya que el objetivo de las empresas es evitar que se ejerzan acciones de indemnización ante los tribunales nacionales.

### Sobre el quinto motivo

- 56 La Comisión, apoyada en ese aspecto por Siemens y ABB, afirma que el Tribunal General cometió un error al no considerar el hecho de que la presunción general se extiende a todos los documentos internos del expediente del procedimiento en materia de carteles, y ello con independencia de la calificación de esos documentos como «documentos que contengan opiniones», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001.
- 57 Por esta misma razón, la Comisión mantiene que, incluso admitiendo haber cometido un error en la interpretación de la solicitud que se le había presentado, esta apreciación no podría justificar la anulación de la decisión controvertida. Los documentos pertenecientes a la categoría 5, letra b), son documentos internos que, como tales, están excluidos del acceso al expediente conforme a las reglas especiales sobre dicho acceso, de modo que, aun si estuvieran comprendidos en esta solicitud, la denegación de acceso a EnBW estaría justificada. Por tanto, el Tribunal General habría debido desestimar por ineficaz el cuarto motivo aducido ante él.
- 58 La Comisión mantiene subsidiariamente que el Tribunal General no determinó en qué grado era errónea su apreciación sobre la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001. El Tribunal General también estimó indebidamente que la Comisión no había probado de forma suficiente en Derecho en qué medida los documentos incluidos en la categoría 5, letra a), contenían «opiniones». Por último, el Tribunal General cometió un error al estimar que la divulgación de los documentos en cuestión no perjudicaría gravemente el proceso decisorio.
- 59 EnBW alega que el razonamiento expuesto en la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, no se puede transponer al presente asunto. La presunción general enunciada en esta sentencia supone, en efecto, que la Comisión demuestre que las condiciones que debe reunir una excepción prevista por el Reglamento n° 1049/2001 concurren en una categoría específica de documentos. Pues bien, en el presente asunto no concurren las condiciones materiales previstas en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de ese Reglamento. La decisión controvertida no contiene además ninguna mención de las razones para afirmar que todos los documentos internos del expediente de que se trata contienen opiniones. Finalmente, la Comisión no presentó ningún inicio de prueba de que la divulgación de los documentos referidos perjudicaría gravemente el proceso decisorio de esa institución, tratándose de una decisión adoptada más de cinco años antes.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 60 Con sus motivos, la Comisión reprocha en sustancia al Tribunal General haber excluido, con vulneración de las disposiciones de los Reglamentos n°s 1/2003 y 773/2004 relativas al acceso a los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, la posibilidad de que la Comisión considere, sin proceder a un análisis concreto e individual de cada documento de dicho expediente, que es aplicable a la totalidad de dichos documentos una presunción general de que están comprendidos en las excepciones al derecho de acceso previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, y en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de ese Reglamento, referidas en sustancia a la protección de los intereses comerciales, del objetivo de las actividades de investigación y del proceso decisorio de la Comisión, respectivamente.
- 61 Es oportuno recordar previamente que, en virtud 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 Europea, 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 conferir al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones. Asimismo, del citado

Reglamento, en particular de su artículo 4, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta que ese 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; 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, apartados 69 y 70; Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 111; Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 53, y de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11, apartado 40).

- 62 En virtud de las excepciones invocadas por la Comisión, a saber, la enunciadas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, y en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento, a menos que un interés público superior justifique la divulgación del documento solicitado, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuando su divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica o para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, y cuando ese documento contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución interesada, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución.
- 63 De ello se deduce que el régimen de excepciones previsto en el citado artículo 4 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 determinación de qué interés debe prevalecer en el caso concreto (sentencia LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 42).
- 64 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, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001. La institución interesada debe también explicar 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartado 49; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 53; Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 116; Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 57, y LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 44).
- 65 No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la institución de la Unión interesada 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 de documentos de igual naturaleza (véanse, en especial, las sentencias Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartado 50; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 54; Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 116; Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 57; de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, apartado 72, y LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 45).
- 66 Así pues, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la existencia de esas presunciones generales en cuatro supuestos, a saber, en lo que atañe a los documentos del expediente administrativo de un procedimiento de control de ayudas de Estado (véase la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 61), los documentos intercambiados entre la Comisión y las partes notificantes en el curso 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), los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional (véase la sentencia Suecia y otros/API y Comisión, antes citada,

apartado 94) y los documentos relacionados con un procedimiento por incumplimiento durante la fase administrativa previa de éste (véase la sentencia LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 65).

- 67 Todos estos 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 (véase la sentencia LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 47 y la jurisprudencia citada).
- 68 En una situación de este tipo, el reconocimiento de una presunción general según la cual la divulgación de documentos de determinada naturaleza perjudicaría, en principio, la protección de alguno de los intereses enumerados en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 permite que la institución interesada tramite una solicitud global y responda a ella de una manera igualmente global (sentencia LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 48).
- 69 En el presente asunto concurre una situación de esa clase. En efecto, según resulta de los apartados 13 y 14 de esta sentencia, EnBW solicitó el acceso a un conjunto de documentos, designados de forma global, obrantes en el expediente del procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión AIG.
- 70 Además, en el presente asunto consta que, en la fecha en la que EnBW solicitó a la Comisión el acceso a un conjunto de documentos de su expediente de dicho procedimiento, estaban pendientes ante el Tribunal General recursos de anulación de la Decisión AIG, y que al tiempo de la adopción de la decisión controvertida éstos seguían pendientes, como señaló el Tribunal General en el apartado 118 de la sentencia recurrida.
- 71 A la luz de estas consideraciones previas debe apreciarse si el Tribunal General cometió un error de Derecho en la interpretación y la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a los documentos previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, y en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento, al excluir la existencia de una presunción general, como la mencionada en los apartados 65 y 66 de la presente sentencia, en relación con la solicitud de acceso a la totalidad de los documentos obrantes en ese expediente, relativo a un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE.

Sobre las excepciones al derecho de acceso a los documentos previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001

– La sentencia recurrida

- 72 Tras haber indicado en el apartado 41 de la sentencia recurrida que las excepciones al derecho de acceso que figuran en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto, puesto que se separan del principio del acceso más amplio posible del público a los documentos, el Tribunal General concluyó, en los apartados 62 y 172 de esa sentencia, que la Comisión no podía presumir, sin llevar a cabo un análisis concreto de cada documento, que la totalidad de los documentos solicitados por EnBW estaban incluidos en la excepción prevista por el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, referido a la protección de las actividades de investigación.
- 73 En este sentido, el Tribunal General estimó, en el apartado 56 de la sentencia recurrida que en el presente asunto estaba excluido sustentarse en un razonamiento análogo al seguido en la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, en la que se juzgó, en relación con una solicitud de acceso al expediente de un procedimiento en materia de ayudas de Estado, que una presunción general de que todos los documentos solicitados estaban comprendidos en una excepción podía derivar en particular del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE] (DO L 83, p. 1).

- 74 En primer lugar, en el apartado 57 de la sentencia recurrida el Tribunal General consideró que el régimen de acceso al expediente propio de un procedimiento específico, sea en materia de ayudas de Estado o en materia de carteles, sólo es aplicable durante el curso del procedimiento en cuestión, sin que se deba tener en cuenta una eventual anulación posterior por los tribunales de la Unión, lo que excluía su aplicación en el presente asunto, ya que la Decisión AIG puso fin al procedimiento.
- 75 Por esa razón, aun habiendo reconocido en los apartados 78, 92, 109 y 172 de esa sentencia que la Comisión podía en principio proceder a un examen por categoría de los documentos del expediente comprendidos en la categoría 3, a saber, los obtenidos en las inspecciones, a la luz del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, en los apartados 113 a 130 y 173 de la misma sentencia el Tribunal General excluyó la aplicación de dicha excepción al conjunto de los documentos del expediente referido.
- 76 En segundo lugar, el Tribunal General apreció en los apartados 58 a 62 de la sentencia recurrida que ninguna presunción general para la denegación del acceso a los documentos derivaba de los Reglamentos n°s 1/2003 y 773/2004, ya que estos Reglamentos someten el derecho de las empresas afectadas por un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE y el de los denunciantes a algunas restricciones que requieren, a su vez, una apreciación en cada caso concreto.
- 77 Por otro lado, de los apartados 131 a 150 y 174 de dicha sentencia resulta que el Tribunal General excluyó la aplicación de tal presunción a los documentos comprendidos en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 1049/2001, referido a la protección de los intereses comerciales. Según resulta de los apartados 142 y 149 de la misma sentencia, el Tribunal General reprochó en sustancia a la Comisión haberse limitado, a pesar de la antigüedad de la mayoría de las informaciones comercialmente sensibles que figuraban en el expediente, a apreciaciones generales que incluían todos los documentos de este expediente pertenecientes a las categorías 1 a 4, sin haber llevado a cabo un examen concreto e individualizado de éstos que demostrara que su divulgación habría perjudicado la protección de los intereses comerciales de las personas interesadas.
- Sobre la existencia de una presunción general para la denegación del acceso a los documentos solicitados
- 78 Según resulta de los apartados 115 y 136 de la sentencia recurrida, en el presente asunto consta que los documentos obrantes en el expediente del procedimiento de aplicación del artículo 81 CE de que se trata guardan relación con una actividad de investigación en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, y que pueden contener informaciones comerciales sensibles en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guión, del mismo Reglamento.
- 79 Habida cuenta del objetivo de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, que consiste en comprobar si un cartel entre empresas es compatible con el mercado común, la Comisión puede obtener en el marco de dicho procedimiento información comercial sensible, relativa en particular 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 a la protección de los intereses comerciales de las mencionadas empresas. En consecuencia, las excepciones relativas a la protección de los intereses comerciales y la de los objetivos de las actividades de investigación están, en tal procedimiento, estrechamente relacionadas (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 115, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 56).
- 80 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado, al reconocer la existencia de la presunción general mencionada en los apartados 65 y 66 de la presente sentencia en relación con las solicitudes de acceso a los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de control de ayudas de Estado o en el expediente de un procedimiento de control de operaciones de concentración, que la

Comisión está facultada para presumir que la divulgación de esos documentos perjudica, en principio, tanto la protección de los intereses comerciales de las empresas interesadas en esos procedimientos, como la protección de los objetivos de las actividades de investigación relacionadas con dichos procedimientos, en el sentido del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001 (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 61; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 123, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 64).

- 81 En contra de lo estimado por el Tribunal General en el apartado 57 de la sentencia recurrida, una presunción general análoga se aplica a una solicitud de acceso a un conjunto de documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE.
- 82 Es cierto, como se ha recordado en el apartado 61 de la presente sentencia, e indicó el Tribunal General en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto conferir al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones.
- 83 No obstante, cuando los documentos a los que se solicita acceso se relacionan con un ámbito específico del Derecho de la Unión, en el presente asunto un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, las excepciones al derecho de acceso a los documentos previstas, en particular, en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 no pueden ser interpretadas sin tener en cuenta las reglas específicas reguladoras del acceso a los referidos documentos, previstas en el presente caso por los Reglamentos n°s 1/2003 y 773/2004. En efecto, estos dos Reglamentos persiguen en la materia objetivos diferentes a los del Reglamento n° 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 81 CE, y no el 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 (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 109, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 51).
- 84 Esos Reglamentos 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 permitir así una aplicación coherente de ambos (véanse, por analogía, las sentencias de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager, C-28/08 P, Rec. p. I-6055, apartado 56; Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 110, y Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 52).
- 85 Pues bien, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 61 de la presente sentencia, si bien el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto conferir al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones, ese derecho está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado.
- 86 Por otra parte, los artículos 27, apartado 2, y 28 del Reglamento n° 1/2003 y los artículos 6, 8, 15 y 16 del Reglamento n° 773/2004 regulan de manera restrictiva el uso de los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, 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 81 CE.

- 87 De ello resulta que no sólo las partes en un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE no disponen de un derecho de acceso ilimitado a los documentos obrantes en el expediente de la Comisión, sino que además los terceros, excepto los denunciantes, no disponen en dicho procedimiento del derecho de acceso a los documentos del expediente de la Comisión (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 58).
- 88 Esas consideraciones se deben tener en cuenta para la interpretación del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001 y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento. 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 (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 58; Suecia y otros/API y Comisión, apartado 100; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 122; Comisión/Agrofert Holding, apartado 63, y LPN y Finlandia/Comisión, apartado 58).
- 89 Es cierto que el derecho de consultar el expediente en el marco de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE y el derecho de acceso a los documentos en virtud del Reglamento n° 1049/2001 se distinguen jurídicamente, pero no es menos cierto que conducen a una situación comparable desde un punto de vista funcional. 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 (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 59; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 120, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 61).
- 90 Siendo así, un acceso generalizado, con fundamento en el Reglamento n° 1049/2001, a los documentos obrantes en un expediente relacionado con la aplicación del artículo 81 CE podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido asegurar en los Reglamentos n° 1/2003 y n° 773/2004 entre la obligación de las empresas interesadas de comunicar a la Comisión informaciones comerciales eventualmente sensibles, para permitir que ésta compruebe la existencia de un cartel y aprecie su compatibilidad con el referido artículo, por un lado, y, por otro, la garantía de la protección reforzada inherente, en virtud del secreto profesional y del secreto empresarial, a las informaciones así comunicadas a la Comisión (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 121, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 62).
- 91 Hay que poner de relieve al respecto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la actividad administrativa de la Comisión no exige un acceso a los documentos tan amplio como el relativo a la actividad legislativa de una institución de la Unión (véanse, en ese sentido, las sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60; Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 77, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, apartado 87).
- 92 De ello se sigue que, en relación con los procedimientos de aplicación del artículo 81 CE, una presunción general como la enunciada en los apartados 65, 66 y 80 de la presente sentencia puede derivar de las disposiciones de los Reglamentos n° 1/2003 y 773/2004, que regulan específicamente el derecho de acceso a los documentos obrantes en los expedientes de la Comisión relativos a esos procedimientos (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartados 55 a 57, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 117, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 58).
- 93 Por lo antes expuesto, debe considerarse que, a efectos de aplicar las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, la Comisión está facultada para presumir, sin llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de los



documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, que la divulgación de esos documentos perjudicaría, en principio, tanto la protección de los intereses comerciales de las empresas parte en dicho procedimiento como la de los objetivos de las actividades de investigación relacionadas con él (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 61; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 123; Comisión/Agrofert Holding, apartado 64, y LPN y Finlandia/Comisión, apartado 64).

- 94 De ello resulta que, en el presente asunto, el Tribunal General, aun habiendo apreciado válidamente, en los apartados 59 a 61 de la sentencia recurrida, que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1/2003 y 773/2004 someten el derecho de acceso a los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE a condiciones restrictivas, y que no prevén un derecho de acceso al expediente a favor de terceros distintos de los denunciadores, cometió un error de Derecho al concluir en los apartados 61, 62, 142 y 149 de dicha sentencia que la Comisión no podía presumir que la totalidad de los documentos solicitados estaba incluida en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n<sup>o</sup> 1049/2001.
- 95 En contra de lo estimado por el Tribunal General en el apartado 61 de la sentencia recurrida, carece de pertinencia en ese sentido que las restricciones al derecho de acceso previstas por los Reglamentos n<sup>os</sup> 1/2003 y 773/2004 requieran a su vez una apreciación singular en cada caso. En cambio, como el Tribunal de Justicia ya ha juzgado, es determinante el hecho de que esos Reglamentos instauran reglas estrictas acerca del tratamiento de la información obtenida o establecida en el marco de un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE (sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 118, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 59).
- 96 En cualquier caso, se ha de observar que, tratándose en el presente asunto de una solicitud de acceso a los documentos formulada por un tercero que no tiene la condición de denunciante, esos Reglamentos no prevén ningún derecho de acceso, por lo que está excluida por hipótesis la referida apreciación caso por caso.
- 97 En contra de lo alegado por EnBW, también carece de pertinencia en este sentido el hecho de que algunos documentos hayan sido voluntariamente presentados a la Comisión por las partes interesadas, a fin de obtener la exención o la reducción del importe de las multas imponibles, puesto que consta que el acceso a esos documentos, sea forzosa o voluntaria su presentación a esa institución, está regulado estrictamente en todo caso por los Reglamentos n<sup>os</sup> 1/2003 y 773/2004.
- 98 Siendo así, habiendo observado en el apartado 118 de la sentencia recurrida que en la fecha de adopción de la decisión controvertida estaban pendientes recursos jurisdiccionales contra la Decisión AIG, el Tribunal General cometió un error de Derecho al estimar, en el apartado 122 de la misma sentencia, que la divulgación de los documentos solicitados no podía perjudicar la protección del objetivo de las actividades de investigación relacionadas con el referido procedimiento de aplicación del artículo 81 CE.
- 99 En efecto, en contra de lo apreciado por el Tribunal General en el apartado 119 de la sentencia recurrida, un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE no puede considerarse terminado con la adopción de la decisión final de la Comisión, sin tener en cuenta una eventual anulación ulterior de dicha decisión por los órganos jurisdiccionales de la Unión. En efecto, en virtud del artículo 233 CE, la anulación de tal decisión puede conducir a la Comisión a reanudar su actuación con vistas a adoptar, en su caso, una nueva decisión sobre la aplicación del artículo 81 CE, como sucedió en el presente caso en relación con dos partes interesadas, y así lo manifestó la Comisión en la vista, y, por tanto, puede llevar a esa institución a utilizar de nuevo los datos obrantes en el expediente relativo a la decisión anulada o a completarlo con otros datos, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Reglamento n<sup>o</sup> 1/2003. En consecuencia, las actividades de investigación relacionadas con un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE sólo pueden considerarse terminadas cuando la decisión adoptada por la Comisión en dicho procedimiento adquiere firmeza.

– Sobre la posibilidad de desvirtuar la presunción general en la que se basa la denegación del acceso a los documentos solicitados

- 100 Hay que poner de relieve, no obstante, que la presunción general antes enunciada no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado, cuya divulgación se solicita, no está cubierto 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, antes citadas, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 62; Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 126; Comisión/Agrofert Holding, apartado 68, y LPN y Finlandia/Comisión, apartado 66).
- 101 En cambio, la exigencia de verificar si es realmente aplicable la presunción general de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos solicitados en el caso concreto. Tal exigencia privaría a la presunción general de su efecto útil, a saber, el de permitir que la Comisión responda a una solicitud de acceso global de un modo igualmente global (sentencia LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartado 68).
- 102 En el presente asunto hay que constatar que la sentencia recurrida no pone de manifiesto ningún factor que pueda desvirtuar esa presunción.
- 103 Es cierto que de esa sentencia, en especial de su apartado 1, se deduce implícitamente que EnBW, en el momento en que presentó su solicitud de acceso a los documentos referidos, tenía al parecer la intención de reclamar la indemnización del perjuicio supuestamente sufrido a causa del cartel que fue objeto de la Decisión AIG.
- 104 Ahora bien, como señaló fundadamente el Tribunal General en el apartado 128 de la sentencia recurrida, toda persona tiene derecho a reclamar la reparación del perjuicio que le haya causado una infracción del artículo 81 CE. 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan, C-453/99, Rec. p. I-6297, apartados 26 y 27; de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619, apartado 91; de 14 de junio de 2011, Pfleiderer, C-360/09, Rec. 2011, p. I-5161, apartado 28, y de 6 de junio de 2013, Donau Chemie y otros, C-536/11, apartado 23).
- 105 No obstante, consideraciones tan generales no pueden por sí solas prevalecer sobre las razones justificativas de la denegación de divulgación de los documentos solicitados (véase, en este sentido, la sentencia Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 158).
- 106 En efecto, para garantizar la protección efectiva del derecho a reparación que corresponda a un solicitante no es necesario que se le transmita todo documento relacionado con un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, 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 relativo a dicho procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia Donau Chemie y otros, antes citada, apartado 33).
- 107 Por tanto, incumbe a toda persona que pretenda obtener la reparación del perjuicio sufrido a causa de una infracción del artículo 81 CE acreditar la necesidad de acceder a uno u otro de los documentos obrantes en el expediente de la Comisión, para que ésta pueda ponderar en cada caso los intereses que justifican la comunicación de esos documentos y su protección, considerando todos los factores pertinentes en el asunto (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Comisión/Bavarian Lager, apartados 77 y 78, y Donau Chemie y otros, apartados 30 y 34).

108 En defecto de dicha necesidad, el interés en obtener la reparación del perjuicio sufrido a causa de una infracción del artículo 81 CE no puede constituir un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 86).

109 De las anteriores consideraciones resulta que la sentencia recurrida incurre en errores de Derecho, en particular en sus apartados 56 a 63, 118 a 122, 172 y 174, ya que el Tribunal General consideró, en defecto de factor alguno que pudiera desvirtuar la presunción mencionada en los apartados 92 y 93 de la presente sentencia, que la Comisión estaba obligada a llevar a cabo un examen concreto e individual de cada documento del expediente en cuestión, relativo a un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE que no había concluido, para comprobar si, atendiendo a su contenido específico, su divulgación perjudicaría la protección de los intereses comerciales y de los objetivos de la investigación, en el sentido del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001.

Sobre la excepción del derecho de acceso a los documentos prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001

110 En primer lugar, en lo que atañe a los documentos comprendidos en la categoría 5, letra a), del expediente relativo al procedimiento de aplicación del artículo 81 CE en cuestión, hay que recordar que en los apartados 151 a 170 y 175 de la sentencia recurrida el Tribunal General estimó que la Comisión no podía considerar fundadamente que el acceso a esos documentos podría perjudicar gravemente su proceso decisorio en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001.

111 Por un lado, el Tribunal General, aun estimando en el apartado 160 de la sentencia que, dadas las explicaciones expuestas ante él por la Comisión, era verosímil que numerosos documentos incluidos en esa categoría contuvieran opiniones en el sentido de esta disposición, concluyó, en los apartados 159 y 161 de dicha sentencia, que la Comisión no había demostrado de forma suficiente en Derecho, en la decisión controvertida, que todos esos documentos contuvieran tales opiniones.

112 Por otro lado, el Tribunal General destacó, en el apartado 162 de la sentencia recurrida, que la Comisión tenía que demostrar que el acceso a esos documentos podía perjudicar concreta y efectivamente la protección de su proceso decisorio. Pues bien, el Tribunal General apreció en el apartado 166 de la misma sentencia que la Comisión se había limitado a alegar de manera genérica y abstracta, sin considerar el contenido de esos documentos, que el acceso a éstos perjudicaría gravemente su proceso decisorio.

113 En el presente asunto consta, como ya se ha expuesto en el apartado 70 de la presente sentencia, que tanto en el momento de la solicitud de acceso a los documentos en cuestión como al tiempo de la adopción de la decisión controvertida estaban pendientes ante el Tribunal General recursos de anulación de la Decisión AIG.

114 Siendo así, puesto que, como ya se ha señalado en el apartado 99 de la presente sentencia, cabía la posibilidad de que la Comisión, en función del resultado de esos procedimientos jurisdiccionales, reanudara su actuación para adoptar eventualmente una nueva decisión relativa a la aplicación del artículo 81 CE, debe reconocerse la existencia de una presunción general de que la obligación que se impusiera a dicha institución de divulgar en el curso de esos procedimientos opiniones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001 perjudicaría gravemente el proceso decisorio de dicha institución (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 130).

- 115 En consecuencia, el Tribunal General, al haber apreciado que era «verosímil», dadas las explicaciones expuestas ante él por la Comisión, que numerosos documentos estuvieran incluidos en la categoría 5, letra a) del expediente referido, no podía reprochar a la Comisión, e incurrió al hacerlo en un error de Derecho, no haber demostrado por qué razón concreta tales documentos podían incluirse en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001.
- 116 En virtud precisamente de la presunción general mencionada en el apartado 114 de la presente sentencia, no se podía considerar que la Comisión estuviera obligada a demostrar en su decisión que cada documento solicitado contenía una opinión en el sentido de esta disposición. Toda vez que la Comisión expuso ante el Tribunal General por qué los documentos referidos tenían este carácter, y este mismo consideró verosímil que muchos de ellos lo tuvieran, el Tribunal General debió deducir de ello que esos documentos estaban comprendidos en dicha presunción general, por lo que la Comisión no tenía la carga de demostrar concreta e individualmente que el acceso a ellos podía perjudicar gravemente su proceso decisorio.
- 117 No obstante, conviene recordar que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 100 de la presente sentencia, la presunción general antes enunciada no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está cubierto por esa presunción, o que existe un interés público superior que justifica la divulgación de dicho documento en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001.
- 118 Sin embargo, se ha de observar que la sentencia recurrida no pone de manifiesto ningún factor que pueda desvirtuar esa presunción.
- 119 De las anteriores consideraciones resulta que el Tribunal General cometió un error de Derecho en los apartados 159 a 166 de la sentencia recurrida, al estimar, en defecto de factor alguno que pudiera desvirtuar dicha presunción, que la Comisión estaba obligada a llevar a cabo un examen concreto e individual de cada documento comprendido en la categoría 5, letra a), del expediente referido, relativo a un procedimiento de aplicación del artículo 81 CE que no había concluido, para comprobar si, atendiendo a su contenido específico, su divulgación perjudicaría la protección de las opiniones, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n° 1049/2001.
- 120 En lo referido, en segundo lugar, a los documentos comprendidos en la categoría 5, letra b), hay que recordar que el Tribunal General estimó, en los apartados 32 a 37 y 171 de la sentencia recurrida, que la Comisión había cometido un error manifiesto de apreciación al considerar que esos documentos no estaban incluidos en la solicitud de acceso a los documentos presentada por EnBW. El Tribunal General dedujo de ello que la decisión controvertida debía ser anulada en cuanto denegó a EnBW el acceso a los documentos comprendidos en esa categoría.
- 121 Debe apreciarse al respecto que, dado que el Tribunal General estimó, en su apreciación soberana de los hechos, que no se impugna en el presente procedimiento de casación, que la Comisión había considerado indebidamente que los documentos incluidos en la categoría 5, letra b), del expediente referido no eran objeto de esa solicitud de acceso, el Tribunal General podía considerar válidamente que la Comisión había cometido un error manifiesto de apreciación en ese sentido.
- 122 Sin embargo, en contra de lo que estimó en los apartados 37 y 171 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no podía deducir de ello que, mediante la decisión controvertida, la Comisión hubiera denegado el acceso a esos documentos. Como sea que el Tribunal General había apreciado que dichos documentos estaban incluidos en dicha solicitud de acceso, sólo podía deducir de ello que la referida decisión debía ser anulada en cuanto en ella la Comisión había omitido resolver sobre esa parte de la solicitud.

- 123 De estas consideraciones resulta que el Tribunal General cometió un error de Derecho al concluir, en los apartados 37 y 171 de la sentencia recurrida, que la decisión controvertida debía ser anulada en cuanto en ella la Comisión había denegado el acceso a los documentos comprendidos en la categoría 5, letra b) del referido expediente.
- 124 Por todo lo antes expuesto debe acogerse el presente recurso de casación y, en consecuencia, anular la sentencia recurrida en su totalidad.

### **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

- 125 Conforme al artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. Así sucede en el presente asunto.
- 126 En apoyo de su recurso, EnBW aducía cuatro motivos, fundados, el primero, en la infracción del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001 y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento, referidos a la protección de los intereses comerciales, del objetivo de las actividades de investigación y de las opiniones para uso interno; el segundo, en la vulneración del artículo 4, apartado 2, última frase, de ese Reglamento, relativo a la existencia de un interés público superior justificativo de la divulgación de los documentos solicitados; el tercero, en la infracción del artículo 4, apartado 6, del mismo Reglamento, acerca del acceso parcial a los documentos, y, el cuarto, en un error manifiesto de apreciación sobre el alcance de la solicitud de acceso a los documentos. Por otra parte, el Reino de Suecia aducía un motivo basado en la falta de examen concreto e individual de los documentos en cuestión.
- 127 En lo concerniente a este último motivo y a los motivos primero y segundo, de los apartados 60 a 124 de la presente sentencia resulta que en virtud del artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n° 1049/2001, y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento, la Comisión podía denegar el acceso a todos los documentos obrantes en el expediente del referido procedimiento de aplicación del artículo 81 CE, sin llevar a cabo previamente un examen concreto e individual de esos documentos.
- 128 A falta de factores puestos de manifiesto en el recurso que pudieran desvirtuar las presunciones generales mencionadas en los apartados 92, 93 y 114 de la presente sentencia, EnBW no puede mantener que la Comisión debía llevar a cabo un examen concreto e individual de los documentos discutidos.
- 129 Por un lado, en su recurso ante el Tribunal General, EnBW no intentó en absoluto demostrar que algunos documentos específicos cuya divulgación había solicitado no estuvieran cubiertos por esa presunción, sino que se limitó en sustancia a reprochar a la Comisión haber denegado el acceso a un conjunto de documentos obrantes en su expediente, basándose en consideraciones generales y abstractas y en suposiciones, y alegaba que, dado que el Reglamento n° 1049/2001 pretende conferir el efecto más amplio posible al derecho del público al acceso a los documentos, la Comisión estaba obligada a concederle ese acceso, a menos que demostrara por qué razón algunos documentos específicos estaban incluidos en las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, de este Reglamento.
- 130 Por otra parte, EnBW tampoco demostró la existencia de un interés público superior justificativo de la divulgación de estos documentos en virtud del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001.

- 131 Es cierto que EnBW manifestó su intención de ejercer ante los tribunales nacionales una acción para la reparación del daño supuestamente sufrido a causa del cartel objeto del procedimiento de aplicación del artículo 81 CE que llevó a la adopción de la Decisión AIG.
- 132 Sin embargo, EnBW no acreditó en absoluto por qué razón el acceso al conjunto de los documentos relacionados con el procedimiento referido era necesario con esa finalidad, de forma que un interés público superior justificara su divulgación en virtud del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 1049/2001. En particular, EnBW se limitó a manifestar su «dependencia ineludible» del acceso a los documentos obrantes en el expediente en cuestión, sin demostrar que únicamente el acceso a esos documentos le habría permitido disponer de los medios de prueba necesarios para sustentar su demanda indemnizatoria, ya que no disponía de ninguna otra posibilidad para conseguir esos medios de prueba (véase, en este sentido, la sentencia Donau Chemie y otros, antes citada, apartados 32 y 44).
- 133 Por tanto, se deben desestimar por infundados los dos primeros motivos aducidos por EnBW y el motivo aducido por el Reino de Suecia.
- 134 En lo que atañe al tercer motivo aducido por EnBW, hay que observar que las presunciones generales enunciadas en los apartados 92, 93 y 114 de la presente sentencia significan que los documentos comprendidos en ellas se sustraen a la obligación de divulgación, total o parcial, de su contenido (véase la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 133).
- 135 De ello se sigue que, en la decisión controvertida, la Comisión motivó válidamente su denegación de acceso parcial de EnBW al expediente, porque todos los documentos obrantes en él estaban íntegramente comprendidos en las excepciones enunciadas en el Reglamento n° 1049/2001.
- 136 Debe desestimarse por tanto el tercer motivo por infundado.
- 137 De los apartados 120 a 122 de la presente sentencia resulta que el cuarto motivo aducido por EnBW debe ser acogido, y que en consecuencia la decisión controvertida debe ser anulada en cuanto en ella la Comisión omitió resolver sobre la solicitud de EnBW de acceso a los documentos incluidos en la categoría 5, letra b), del expediente.
- 138 Según resulta de los apartados 127 a 136 de la presente sentencia, el recurso interpuesto por EnBW ante el Tribunal General debe desestimarse por lo demás.

### **Costas**

- 139 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea fundado y el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, éste decidirá sobre las costas. A tenor del artículo 138 de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.
- 140 El artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento dispone que los Estados miembros que intervengan en el litigio cargarán con sus propias costas. En virtud del apartado 3 del mismo artículo 140, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados anteriores de dicho artículo cargue con sus propias costas.

<sup>141</sup> Dado que se ha estimado el recurso de casación de la Comisión y se ha estimado parcialmente el recurso de EnBW ante el Tribunal General, es oportuno decidir que cada parte cargará con sus propias costas tanto en primera instancia como en el presente procedimiento de casación.

<sup>142</sup> El Reino de Suecia, Siemens y ABB cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de mayo de 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisión (T-344/08).**
- 2) **Anular la decisión SG.E.3/MV/psi D (2008) 4931 de la Comisión, de 16 de junio de 2008, que denegó la solicitud por EnBW Energie Baden-Württemberg AG de acceso al expediente del procedimiento COMP/F/38.899 – Conmutadores con aislamiento de gas, en cuanto en ella la Comisión Europea omitió resolver sobre la solicitud por EnBW Energie Baden-Württemberg AG de acceso a los documentos incluidos en la categoría 5, letra b), del expediente.**
- 3) **Desestimar por lo demás el recurso interpuesto por EnBW Energie Baden-Württemberg AG ante el Tribunal General en el asunto T-344/08.**
- 4) **La Comisión Europea y EnBW Energie Baden-Württemberg AG cargarán con sus propias costas.**
- 5) **El Reino de Suecia, Siemens AG y ABB Ltd cargarán con sus propias costas.**

Firmas