



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 13 de septiembre de 2013 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Estudios recibidos por la Comisión relativos a la transposición de directivas en materia medioambiental — Denegación parcial de acceso — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Examen concreto e individual — Compatibilidad con el Convenio de Aarhus — Interés público superior — Consecuencias de la superación del plazo para adoptar una resolución expresa — Alcance de la obligación de difundir activamente la información medioambiental»

En el asunto T-111/11,

ClientEarth, con domicilio social en Londres (Reino Unido), representada por el Sr. P. Kirch, abogado,
parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por el Sr. P. Oliver y la Sra. C. ten Dam, posteriormente por los Sres. Oliver y C. Zadra, en calidad de agentes,
parte demandada,

que tiene por objeto, inicialmente, una pretensión de anulación de la Decisión presunta de la Comisión que deniega a la demandante el acceso a determinados documentos relativos a la conformidad de la legislación de los Estados miembros con el Derecho medioambiental de la Unión Europea, y posteriormente una pretensión de anulación de la Decisión expresa ulterior, de 30 de mayo de 2011, que deniega parcialmente el acceso a algunos de dichos documentos,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. H. Kanninen (Ponente), Presidente, y los Sres. S. Soldevila Fragoso y G. Berardis, Jueces;

Secretario: Sr. N. Rosner, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de abril de 2013;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Hechos

- 1 La demandante, ClientEarth, es una asociación inglesa cuyo objeto social es la protección medioambiental. El 8 de septiembre de 2010, presentó ante la Dirección General (DG) «Medio Ambiente» de la Comisión Europea una solicitud para acceder a determinados documentos con arreglo al 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), y al 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). El objeto de dicha solicitud (en lo sucesivo, «solicitud inicial») eran varios documentos mencionados en el documento titulado «Management Plan 2010. DG Environment» («Plan de gestión 2010») de la DG «Medio Ambiente», publicado en el portal de Internet de esta DG.
- 2 Mediante correo electrónico de 16 de septiembre de 2010, la Comisión acusó recibo de la solicitud inicial e indicó que había sido registrada el 14 de septiembre de 2010.
- 3 Mediante escrito de 29 de octubre de 2010, la Comisión desestimó parcialmente la solicitud inicial. Comunicó a la demandante uno de los documentos solicitados e indicó que los demás estaban amparados por las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, y apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001, relativas, respectivamente, a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría y a la protección del proceso de toma de decisiones de las instituciones.
- 4 El 10 de noviembre de 2010, la demandante presentó, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, una solicitud confirmatoria para que la Comisión revisara su postura en relación con varios documentos cuyo acceso había sido denegado (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»).
- 5 Mediante escrito de 1 de diciembre de 2010, la Comisión informó a la demandante de que, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, se había ampliado en quince días laborables el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria.
- 6 Mediante escrito de 15 de diciembre de 2010, la Comisión puso de manifiesto a la demandante que seguía sin poder dar respuesta a la solicitud confirmatoria.
- 7 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2010, la demandante indicó a la Comisión que el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria expiraba el 22 de diciembre de 2010. La demandante instó a la Comisión a que le comunicara los documentos solicitados antes del 22 de enero de 2011 y precisó que, en caso contrario, se proponía interponer un recurso ante el Tribunal General contra la decisión presunta de la Comisión que desestimara la solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «Decisión presunta»).
- 8 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 21 de febrero de 2011 la demandante interpuso el presente recurso y solicitó la anulación de la Decisión presunta.
- 9 El 30 de mayo de 2011, la Comisión adoptó una decisión expresa pronunciándose sobre la solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «Decisión expresa»), que fue comunicada a la demandante el mismo día.

- 10 En la Decisión expresa, la Comisión delimitó, en primer término, el alcance de la solicitud confirmatoria. Consideró que el objeto de esta solicitud eran 63 estudios relativos a la conformidad de la legislación de varios Estados miembros con el Derecho medioambiental de la Unión Europea, realizados por una empresa externa por cuenta de la Comisión y recibidos por ésta en 2009, y 8 documentos titulados «Planes de acción de transposición», elaborados en 2009 y 2010 en relación con todas las «principales directivas».
- 11 La Comisión indicó que el objeto de la solicitud confirmatoria no eran determinados documentos mencionados en la solicitud inicial y concluyó que la demandante ya no solicitaba el acceso a dichos documentos.
- 12 En segundo término, la Comisión puso de relieve que los documentos solicitados incluían informaciones sobre el medio ambiente en el sentido 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 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), y señaló que las disposiciones de este Convenio eran aplicables a las instituciones de la Unión en virtud del Reglamento n° 1367/2006. Puesto que el artículo 3 de este Reglamento indica que las solicitudes de acceso a información medioambiental que obren en poder de las instituciones de la Unión serán tramitadas de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001, la Comisión consideró que la solicitud confirmatoria debía ser examinada a la luz de estos dos Reglamentos.
- 13 En tercer término, la Comisión dividió los documentos comprendidos en la solicitud confirmatoria en dos grupos. El primer grupo incluía 22 estudios y los 8 planes de acción mencionados en el apartado 10 anterior. La Comisión concedió a la demandante un acceso íntegro a estos documentos, con excepción de los nombres de los autores de algunos estudios. El segundo grupo incluía 41 de los estudios mencionados en el apartado 10 anterior (en lo sucesivo, «estudios controvertidos»). La Comisión concedió a la demandante un acceso parcial a estos estudios. En concreto, le comunicó, con respecto a cada uno de los estudios controvertidos, la cubierta, el índice, la lista de las abreviaturas utilizadas, un anexo que recogía la legislación examinada y las subsecciones tituladas «Introducción», «Visión general del marco jurídico del Estado miembro» y «Marco para la transposición». En cambio, la Comisión se negó a comunicarle, con respecto a cada uno de estos estudios, las partes tituladas «Ficha resumen», «Análisis jurídico de las medidas de transposición» y «Conclusiones», así como el anexo, que incluía un índice de equivalencias entre la legislación del Estado miembro afectado y el Derecho de la Unión pertinente.
- 14 La Comisión dividió los estudios controvertidos en dos categorías. La primera categoría incluía un estudio cuya evaluación, al igual que el diálogo con el Estado miembro afectado relativo a la transposición del Derecho de la Unión, había iniciado recientemente. La segunda categoría incluía 40 estudios que habían dado lugar a un diálogo más detallado con los Estados miembros afectados.
- 15 En cuarto término, la Comisión expuso tres razones por las que se había denegado el acceso a determinadas partes de los estudios controvertidos y al nombre de los autores de algunos estudios divulgados.
- 16 En primer lugar, la Comisión indicó que las partes no divulgadas de los estudios controvertidos estaban amparadas por la excepción al derecho de acceso a los documentos establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativa, en particular, a la protección del objetivo de las actividades de investigación.
- 17 La Comisión puso de manifiesto que estos estudios se elaboraron para permitirle controlar la transposición por los Estados miembros de varias directivas y, en su caso, incoar el procedimiento por incumplimiento establecido en el artículo 258 TFUE (en lo sucesivo, «procedimiento por incumplimiento») contra los mismos. Por lo que respecta al estudio comprendido en la primera categoría aludida en el apartado 14 anterior, la Comisión indicó que no había llegado aún a una

conclusión acerca de la transposición de la directiva de que se trata. A su juicio, la divulgación de los datos y las conclusiones incluidos en este estudio, que aún no habían sido comprobados y con respecto a los cuales el Estado miembro afectado no había tenido la oportunidad de reaccionar, habría dado lugar a que éste pudiera ser criticado, quizás injustamente, y habría perjudicado al clima de confianza recíproca exigido para evaluar la transposición de la directiva de que se trata. En relación con los estudios controvertidos incluidos en la segunda categoría aludida en el apartado 14 anterior, la Comisión indicó que, en ciertos casos, había incoado el procedimiento por incumplimiento contra los Estados miembros afectados y, en otros casos, no había decidido aún si debía incoarse dicho procedimiento. La Comisión considera que la divulgación de los estudios controvertidos habría perjudicado al clima de confianza recíproca necesario para resolver las diferencias entre ella y los Estados miembros afectados sin tener que utilizar la fase judicial de dicho procedimiento.

- 18 La Comisión señaló asimismo que las partes no divulgadas de los estudios controvertidos estaban también amparadas por la excepción del derecho de acceso a los documentos establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de las instituciones.
- 19 Sobre este particular, la Comisión puso de relieve que estos estudios habían sido elaborados a petición suya con una finalidad meramente interna, en el contexto de la fase preliminar de una investigación sobre la transposición del Derecho de la Unión. La Comisión añadió que podía no compartir las conclusiones de dichos estudios y utilizar otros medios de investigación, incluidos su propia evaluación interna y la información derivada del diálogo con los Estados miembros afectados. La Comisión consideró que, al no haberse pronunciado aún acerca de la conformidad de la legislación nacional con el Derecho de la Unión ni acerca de la procedencia de incoar el procedimiento por incumplimiento, cuestión en la que disponía de un amplio margen de apreciación, la divulgación solicitada habría podido perjudicar a su proceso interno de toma de decisiones, lo que podía exponerla a presiones externas indebidas.
- 20 Por último, la Comisión señaló que el nombre de los autores de algunos de los estudios divulgados y de algunos de los estudios controvertidos estaba protegido por la excepción al derecho de acceso a los documentos establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona.
- 21 En quinto término, la Comisión indicó que no debían aplicarse las excepciones al derecho de acceso a los documentos establecidas en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, y apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001 en el caso de que un interés público superior justificase la divulgación de los documentos mencionados. No obstante, consideró que, en el caso de autos, el interés público se garantizaba mejor protegiendo el clima de confianza recíproca entre los Estados miembros y ella misma, por un lado, y su facultad discrecional para adoptar resoluciones administrativas relativas a eventuales infracciones, por otro. Por otra parte, la Comisión puso de manifiesto que la solicitud confirmatoria no incluía argumentos que pudieran demostrar la existencia de un interés público superior que justificase la divulgación.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 Como se ha indicado en el apartado 8 anterior, la demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 21 de febrero de 2011 y solicitó la anulación de la Decisión presunta.
- 23 El 30 de mayo de 2011, la Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda. Alegó que, una vez adoptada la Decisión expresa, el recurso había quedado sin objeto y la demandante ya no tenía interés en que se anulara la Decisión presunta. La Comisión instó al Tribunal a declarar el sobreseimiento.

- 24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 31 de mayo de 2011, el Reino de Dinamarca solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto del Presidente de la Sala Octava de 14 de julio de 2011 se admitió esta intervención.
- 25 El 29 de julio de 2011, la demandante presentó su réplica. Indicó que, al haberle concedido la Comisión acceso a los estudios y planes de acción divulgados (véase el apartado 13 anterior), estos documentos ya no eran objeto del recurso. Presentó también una solicitud de adaptación de sus motivos y pretensiones a raíz de la adopción de la Decisión expresa para que en la actualidad se considerase dirigido el recurso contra esta última Decisión, en la medida en que la Comisión únicamente le concedió un acceso parcial a los estudios controvertidos.
- 26 El 7 de noviembre de 2011, la Comisión presentó su dúplica. Solicitó al Tribunal que autorizara la modificación de las pretensiones y los motivos de la demandante en aras de la buena administración de la justicia y de la economía procesal.
- 27 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Sexta, a la que, por consiguiente, se atribuyó el presente asunto.
- 28 Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal el 12 de marzo de 2013, el Reino de Dinamarca informó al Tribunal de que renunciaba a intervenir en apoyo de las pretensiones de la demandante en el presente asunto. Mediante auto del Presidente de la Sala Sexta de 9 de abril de 2013, fue borrado como parte coadyuvante del registro.
- 29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Sexta) decidió iniciar la fase oral. En la vista de 10 de abril de 2013 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 30 En la demanda, la demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión presunta.
 - Condene a la Comisión al pago de las costas, incluidas las costas soportadas por las posibles partes coadyuvantes.
- 31 En la réplica, la demandante solicita que se le permita adaptar sus pretensiones y motivos a raíz de la Decisión expresa y solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión expresa.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 32 En el escrito de contestación a la demanda, la Comisión solicita al Tribunal que declare el sobreseimiento en relación con la Decisión presunta, habida cuenta de la adopción de la Decisión expresa.
- 33 En la dúplica, la Comisión solicita al Tribunal que:
- Autorice la modificación de las pretensiones y los motivos de la demandante.
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

- 34 En la vista la demandante confirmó que el objeto de su pretensión de anulación era la Decisión expresa en la medida en que la Comisión le había denegado parcialmente el acceso a los 41 estudios controvertidos que se relacionaban en la lista 2 del cuadro del anexo II de esta Decisión.

Fundamentos de Derecho

Sobre la adaptación de las pretensiones y los motivos de la demandante

- 35 Como se ha indicado anteriormente, la Decisión presunta, a la que se refería inicialmente la pretensión de anulación en el recurso interpuesto por la demandante, fue sustituida por la Decisión expresa después de presentada la demanda. Esta modificación llevó a la demandante a adaptar sus pretensiones iniciales y los motivos en apoyo de éstas. La Comisión no se opuso a esta adaptación.
- 36 A este respecto hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, las pretensiones dirigidas inicialmente contra un acto reemplazado durante el procedimiento deben considerarse dirigidas contra el acto de sustitución, constituyendo éste un elemento nuevo que permite a la parte demandante adaptar sus pretensiones y motivos. En efecto, en tal supuesto, obligar a la parte demandante a interponer un nuevo recurso ante el Tribunal iría en contra de la buena administración de justicia y de la exigencia de economía procesal [véase la sentencia del Tribunal de 10 de octubre de 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Comisión*, T-111/00, Rec. p. II-2997, apartado 22, y la jurisprudencia citada]. Por tanto, procede considerar que el objeto del recurso es en la actualidad la anulación parcial de la Decisión expresa (en lo sucesivo, «Decisión impugnada») y aceptar la adaptación de las pretensiones y los motivos.

Sobre el fondo

- 37 A raíz de la adaptación de sus pretensiones y motivos, la demandante formula siete motivos en apoyo de su pretensión de anulación de la Decisión impugnada. Estos motivos se basan, en primer término, en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, pues considera que la Comisión prorrogó ilegalmente el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria; en segundo término, en la infracción del artículo 4, apartados 1, 2 y 4, del Convenio de Aarhus, en la medida en que estima que esta disposición no establece ninguna excepción al derecho de acceso a los documentos tendente a proteger el objetivo de las actividades de investigación que no tengan naturaleza penal ni disciplinaria; en tercer término, en el incumplimiento de la obligación de difusión activa de las informaciones sobre el medioambiente dimanante del artículo 5, apartados 3 a 7, del Convenio de Aarhus, y del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1367/2006; en cuarto término, en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, pues sostiene que la Comisión vulneró los límites propios de la excepción al derecho de acceso a los documentos establecida por dicha disposición; en quinto término, en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001, en la medida en que, a su juicio, la posibilidad de que la divulgación íntegra de los estudios controvertidos perjudique al proceso de toma de decisiones de la Comisión es hipotética y no es razonablemente previsible; en sexto término, en la infracción del artículo 4, apartado 2, *in fine*, y apartado 3, *in fine*, del Reglamento n° 1049/2001, por la existencia de un interés público superior que justifica dicha divulgación; y por último, en la infracción grave y reiterada por parte de la Comisión del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, y del artículo 4, apartado 1, del Convenio de Aarhus, que, a su juicio, obliga al Tribunal a adoptar medidas disuasorias.

Observaciones preliminares

- 38 Los siete motivos formulados por la demandante pueden dividirse en dos grupos: el primero, que incluye los motivos segundo y cuarto a sexto, y el segundo, que incluye los motivos primero, tercero y séptimo.
- 39 En el primer grupo de motivos, la demandante rebate la motivación de la Decisión impugnada. Así, en sus motivos segundo y cuarto, refuta la conclusión que figura en esta Decisión de que la información cuya divulgación fue denegada estaba amparada por la excepción al derecho de acceso a los documentos basada en la protección del objetivo de las actividades de investigación. En su quinto motivo, la demandante rebate la conclusión de que dicha información estaba amparada por la excepción basada en la protección del proceso de toma de decisiones. En su sexto motivo, la demandante alega que, en el supuesto de que fuesen aplicables estas excepciones, la Comisión incurrió en un error al no considerar que un interés público superior obligaba a la divulgación de la información solicitada.
- 40 En el segundo grupo de motivos, la demandante formula, en cambio, argumentos que tienen por objeto demostrar que se debe anular la Decisión impugnada por razones que nada tienen que ver con la cuestión de si su motivación está viciada por un error. Así, en sus motivos primero y séptimo, aduce, en esencia, que la Decisión impugnada se adoptó excesivamente tarde, lo que, a su juicio, se inscribe en una práctica reiterada y reprochable de la Comisión. En su tercer motivo, la demandante alega que, con independencia de la respuesta que debiera dar a la solicitud confirmatoria, la Comisión estaba obligada a difundir de oficio la información solicitada.
- 41 Es necesario señalar, en primer lugar, que la demandante no imputó a la Comisión haber incurrido en un error al considerar que el nombre de los autores de determinados estudios controvertidos y de los estudios divulgados estuviese amparado por la excepción al derecho de acceso a los documentos establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1049/2001, basada en la protección de los datos personales. Por tanto, ha de considerarse que, sin perjuicio de las observaciones que presentó en el segundo grupo de motivos, la demandante no impugna la decisión de la Comisión de no divulgar esos nombres. Así lo confirmó la demandante en la vista.
- 42 Procede señalar también que una institución de la Unión puede tomar en consideración acumulativamente varios motivos de denegación contemplados en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 para apreciar una solicitud de acceso a documentos que obran en su poder (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, apartados 113 y 114).
- 43 Pues bien, como se ha indicado en los apartados 16 a 19 anteriores, la Comisión consideró que los estudios controvertidos estaban amparados simultáneamente por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación, y por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de este Reglamento, relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de las instituciones. Por consiguiente, sin perjuicio de que se examine el segundo grupo de motivos, para llegar a demostrar que la Decisión impugnada está viciada por un error que puede justificar su anulación la demandante debe acreditar, o bien, en el marco de los motivos segundo, cuarto o quinto, que la Comisión incurrió en un error al considerar que podía denegar parcialmente el acceso a los estudios controvertidos con arreglo a cualquiera de esas excepciones, o bien, en el marco del sexto motivo, que un interés público superior justificaba en cualquier caso la divulgación íntegra de dichos estudios.
- 44 Procede examinar en primer lugar el primer grupo de motivos.

Sobre el primer grupo de motivos

- 45 Como ya se ha indicado, el primer grupo de motivos incluye los motivos segundo y cuarto a sexto. Procede examinar, en primer lugar, el cuarto motivo, y a continuación, los motivos segundo, quinto y sexto.
- Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, en la medida en que la Comisión supuestamente vulneró los límites propios de la excepción prevista por esta disposición
- 46 A tenor de su primer considerando, el Reglamento n° 1049/2001 se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 UE, párrafo segundo, introducido por el Tratado de Ámsterdam, de marcar una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el segundo considerando de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, Rec. p. I- 6237, apartado 72, y la jurisprudencia citada).
- 47 A este fin, el Reglamento n° 1049/2001 tiene por objeto, como indican su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (véase la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, citada en el apartado 46 *supra*, apartado 73, y la jurisprudencia citada).
- 48 Es cierto que este derecho está sometido a la vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y de conformidad con su undécimo considerando, el Reglamento n° 1049/2001 establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por este artículo. No obstante, dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, citada en el apartado 46 *supra*, apartados 74 y 75).
- 49 De los autos, interpretados a la luz de las observaciones de las partes, se desprende que los estudios controvertidos tienen por objeto la transposición de determinadas directivas de la Unión en materia de protección medioambiental por 19 Estados miembros y que cada estudio controvertido se refiere a un único Estado miembro y a una única directiva. Por otra parte, las partes no discuten que estos estudios fueron encargados por la Comisión en el marco de la obligación que recae sobre ella, en virtud del artículo 17 TUE, de velar, bajo el control del Tribunal de Justicia, por la aplicación del Derecho de la Unión. Por consiguiente, debe considerarse que los estudios controvertidos no fueron elaborados con una finalidad informativa o académica, sino como instrumentos destinados a descubrir incumplimientos concretos del Derecho de la Unión. Como la Comisión alega fundadamente, la finalidad de esos estudios es permitirle valorar si los Estados miembros transpusieron correctamente las directivas de que se trata y, en su caso, iniciar un procedimiento por incumplimiento contra los Estados miembros que hubiesen cometido una infracción.
- 50 De lo anterior resulta que los estudios controvertidos se inscriben en el marco de una actividad de investigación de la Comisión en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 51 Sin embargo, de la jurisprudencia resulta que el hecho de que un documento se refiera a una actividad de investigación, en el sentido de dicha disposición, no basta por sí solo para justificar que se aplique la excepción que dicha disposición establece, habida cuenta de la necesidad de interpretar y aplicar de

modo estricto las excepciones que se recogen en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, el riesgo de menoscabar el interés protegido debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. p. I-4723, apartados 43 y 63).

- 52 Además, dicha excepción, según resulta de su propio tenor literal, no tiene por objeto proteger las actividades de investigación en cuanto tales, sino el objetivo de esas actividades (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, Rec. p. II-2023, apartados 105 y 109, y de 12 de septiembre de 2007, API/Comisión, T-36/04, Rec. p. II-3201, apartado 127). En una investigación relativa a un procedimiento por incumplimiento, este objetivo consiste en conseguir que el Estado miembro afectado se avenga a cumplir voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición (véase, en este sentido, la sentencia API/Comisión, antes citada, apartados 121 y 133, y la jurisprudencia citada).
- 53 Como se desprende, en esencia, del apartado 17 anterior, la Comisión puso de relieve en la Decisión impugnada que la razón por la cual la divulgación de los estudios controvertidos podría perjudicar a sus actividades de investigación era que dicha divulgación perjudicaría al clima de confianza recíproca exigido, bien para evaluar la transposición del Derecho de la Unión, por lo que respecta a un estudio que la Comisión no había podido analizar aún con suficiente detalle, bien para resolver las diferencias entre la Comisión y los Estados miembros sin tener que utilizar la fase judicial del procedimiento por incumplimiento, por lo que respecta a los demás estudios, que la Comisión había analizado en detalle, y sobre la base de los cuales había incoado, en ciertos casos, dicho procedimiento, y en otros, no había decidido aún si debía incoarse este procedimiento.
- 54 La demandante alega que estos motivos son de carácter general y no están acreditados. Por consiguiente, considera que no bastan para demostrar la posibilidad no hipotética de que la divulgación de los estudios controvertidos perjudique concreta y efectivamente a las actividades de investigación de la Comisión. En particular, aduce que el hecho de que el público tenga conocimiento de posibles infracciones al Derecho de la Unión no impide a la Comisión continuar con las investigaciones.
- 55 La demandante añade que la Comisión no precisó el tipo de presiones que, a su juicio, pueden obstaculizar sus procedimientos de investigación, ni si las mismas se ejercen sobre sus propios servicios o sobre los de los Estados miembros. Según la demandante, éstos podrían demostrar, en todo caso, que observan el Derecho de la Unión si se viesen expuestos a críticas injustificadas o a presiones. Además, la demandante alega que, al no haber explicado de qué modo la divulgación de los estudios controvertidos perjudica concreta y efectivamente a sus actividades de investigación, la Comisión no hizo una interpretación estricta de la excepción aplicada.
- 56 Por último, la demandante sostiene que la transparencia refuerza la eficacia del procedimiento por incumplimiento debido a la presión ejercida por el público sobre el Estado miembro afectado y considera que se debe garantizar a fin de permitir a los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones y dar información a la Comisión.
- 57 La Comisión rebate los argumentos de la demandante.
- 58 En primer lugar, procede señalar que, según jurisprudencia reiterada, la Comisión puede aplicar válidamente la excepción a que se refiere el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 para denegar el acceso a documentos relativos a investigaciones acerca de una posible vulneración del Derecho de la Unión que pudieran dar lugar al inicio de un procedimiento por incumplimiento o que efectivamente hubieran conducido a la apertura de tal procedimiento. En tales supuestos, se consideraba que la denegación de acceso estaba justificada por el hecho de que los Estados miembros afectados tienen derecho a confiar en que la Comisión mantenga la

confidencialidad de dichas investigaciones, incluso después de que haya transcurrido cierto período de tiempo tras su conclusión (véase la sentencia API/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 120, y la jurisprudencia citada).

- 59 En particular, de la jurisprudencia resulta que el buen desarrollo del procedimiento por incumplimiento podría verse perjudicado si durante las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro afectado se divulgaran documentos relativos a la fase de investigación, ya que la finalidad de dicho procedimiento, que consiste, como se ha indicado en el apartado 52 anterior, en que el Estado miembro se avenga a cumplir voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición, podría verse en peligro. Dicha exigencia de confidencialidad perdura incluso tras la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia, debido a que no puede descartarse que las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente, encaminadas a que éste se atenga voluntariamente a las exigencias del Tratado, puedan seguir durante el procedimiento judicial y hasta que se dicte la sentencia. Preservar este objetivo, a saber, la solución amistosa de la controversia entre la Comisión y el Estado miembro correspondiente antes de la sentencia del Tribunal de Justicia, justifica, por tanto, la denegación de acceso a esos documentos (véase la sentencia API/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 121, y la jurisprudencia citada).
- 60 De lo anterior resulta que, como alega acertadamente la Comisión, la misma está facultada para preservar la confidencialidad de los documentos reunidos en una investigación relativa a un procedimiento por incumplimiento cuya divulgación podría perjudicar al clima de confianza que debe existir entre ella y el Estado miembro afectado, de cara a una solución consensuada de las infracciones al Derecho de la Unión que puedan identificarse.
- 61 Por tanto, procede considerar que la Comisión estaba facultada, en principio, para invocar la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 para denegar la divulgación de los estudios controvertidos.
- 62 Esta conclusión no puede ser desvirtuada por los argumentos de la demandante de que, por una parte, los ciudadanos tienen derecho a saber si sus gobiernos observan las normas medioambientales de la Unión con arreglo a los principios de apertura y de transparencia que figuran en los artículos 1 TUE y 15 TFUE y, por otra parte, la Comisión está obligada a velar por la aplicación de esas normas, a responder frente a los ciudadanos acerca de cómo lleva a cabo esa misión y a asociar a los ciudadanos al procedimiento de toma de decisiones.
- 63 En efecto, el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo segundo, establece que el Parlamento y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites que, por motivos de interés público o privado, regulan el ejercicio del derecho de acceso a los documentos de los ciudadanos. De este modo, el Reglamento n° 1049/2001, adoptado en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, fija esos principios generales y esos límites en lo relativo al derecho de acceso a los documentos en poder de la Comisión. Entre estos límites figura la excepción a la que se refiere el artículo 4, apartado 2, tercer guión, de este Reglamento, basada en la protección del objetivo de las actividades de investigación de las instituciones. Por tanto, la demandante no puede impedir la aplicación de esta excepción basándose en disposiciones generales de los Tratados.
- 64 Procede señalar asimismo, como ha reconocido la jurisprudencia, que cuando se solicita a una institución la divulgación de un documento, aquélla está obligada a apreciar, en cada caso, si dicho documento está comprendido en las excepciones al derecho de acceso enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 (sentencia Suecia y Turco/Consejo, citada en el apartado 51 *supra*, apartado 35).

- 65 A este respecto, se ha precisado, por un lado, que el examen de una solicitud de acceso a documentos debe tener un carácter concreto e individual y referirse al contenido de cada uno de los documentos a que se refiere dicha solicitud, y por otro, que este examen relativo a todas las excepciones reguladas en los apartados 1 a 3 del artículo 4 del mismo Reglamento sobre las que se fundamenta la decisión de la institución deberá constar en la motivación de dicha decisión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, Rec. p. II-1121, apartados 69 a 74).
- 66 Como alega en esencia la demandante, la Comisión examinó los estudios controvertidos de modo general y abstracto. En efecto, de la Decisión impugnada no se desprende que la Comisión hubiese analizado específicamente el contenido exacto de cada uno de los estudios controvertidos para decidir si su divulgación podía perjudicar al clima de confianza que debe existir entre ella y el Estado miembro afectado. En contra de lo que sostiene la Comisión, el hecho de haber divulgado parcialmente esos estudios no prueba que hayan sido objeto de un examen individual pues las partes divulgadas de cada uno de los estudios son idénticas.
- 67 Existen, no obstante, varias excepciones a la obligación de la Comisión de examinar concreta e individualmente los documentos a los que se refieren las solicitudes de acceso.
- 68 En efecto, dicho examen no será necesario cuando, por las circunstancias particulares del caso, sea evidente que el acceso ha de denegarse o, por el contrario, concederse. Tal será el supuesto, en particular, de determinados documentos que, o bien estén manifiestamente amparados en su integridad por una excepción al derecho de acceso, o bien sean manifiestamente accesibles en su integridad, o bien hayan sido objeto de una previa valoración concreta e individual por la Comisión en circunstancias similares (sentencias Verein für Konsumenteninformation/Comisión, citada en el apartado 65 *supra*, apartado 75, y API/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 58).
- 69 Además, la institución interesada puede basarse, en principio, incluso en la motivación de la decisión denegatoria, en presunciones generales que se aplican 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, siempre que compruebe en cada caso si las consideraciones de carácter general normalmente aplicables a un determinado tipo de documentos son efectivamente aplicables al documento concreto cuya divulgación se solicita (sentencia Suecia y Turco/Consejo, apartado 51 *supra*, apartado 50).
- 70 Debido a las circunstancias particulares del caso de autos, la Comisión podía considerar, por un lado, que todos los estudios controvertidos estaban incluidos en la misma categoría de documentos, y, por otro lado, que debía denegarse el acceso a dicha categoría de documentos basándose en la excepción invocada (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 9 de septiembre de 2011, LPN/Comisión, T-29/08, Rec. p. II-6021, apartado 121). En efecto, como alega la demandante, es cierto que los estudios controvertidos no fueron redactados por la Comisión ni reflejan su posición ni comprometen su responsabilidad. No obstante, fueron encargados por la Comisión en la fase preliminar del procedimiento por incumplimiento y analizan en profundidad la conformidad de la legislación de los Estados miembros afectados con el Derecho de la Unión. Por tanto, estos estudios son elementos que pueden influir en las posibilidades de que la Comisión inicie una negociación con dichos Estados miembros, alejada de presiones externas, para que cumplan voluntariamente el Derecho de la Unión.
- 71 Los principios reconocidos en la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885), apartados 54 a 62, en los términos interpretados por el Tribunal General en la sentencia LPN/Comisión, citada en el apartado 70 *supra*, confirman esta apreciación.

- 72 En efecto, en la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, citada en el apartado 71 *supra*, el Tribunal de Justicia consideró, en cuanto a los procedimientos administrativos de control de las ayudas de Estado, que una presunción general de confidencialidad como la mencionada en el apartado 69 anterior podía resultar del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 [CE] (DO L 83, p. 1), así como de la jurisprudencia relativa al derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que el procedimiento de control de las ayudas de Estado era, habida cuenta de su sistema general, un procedimiento abierto contra un Estado miembro, en cuyo marco tan sólo éste tenía el derecho de defensa –incluido el derecho a que se le comunicaran determinados documentos–, a diferencia de los interesados, que, por su parte, no tenían, en este marco, derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión. El Tribunal de Justicia declaró asimismo que procedía tener en cuenta esta circunstancia a efectos de la interpretación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En efecto, si dichos interesados pudieran obtener el acceso, sobre la base del Reglamento n° 1049/2001, a los documentos del expediente administrativo de la Comisión, se cuestionaría el sistema de control de las ayudas de Estado.
- 73 El Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que, cuando las actividades de las instituciones se inscriben en el marco de las funciones administrativas que les son específicamente atribuidas por el artículo 88 CE, habría que tener en cuenta el hecho de que los interesados que no sean el Estado miembro afectado por los procedimientos de control de ayudas de Estado no tenían derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión y habría que reconocer, por tanto, la existencia de una presunción de que la divulgación de los documentos del expediente administrativo perjudicaría, en principio, a la protección del objetivo de las actividades de investigación, lo que daría lugar a que la institución afectada pudiera incluso sustraerse de un examen concreto e individual de los referidos documentos. No es menos cierto que, según el Tribunal de Justicia, los interesados conservan al respecto el derecho a demostrar que un documento determinado no está amparado por la citada presunción general o que existe un interés público superior que justifica su divulgación.
- 74 En cuanto al control que la Comisión debe ejercer en el marco de un procedimiento por incumplimiento, el Tribunal, en la sentencia LPN/Comisión, citada en el apartado 70 *supra*, apartado 126, consideró que se inscribía en una función administrativa, en cuyo ámbito la Comisión dispone de amplias facultades discrecionales y mantiene un diálogo bilateral con los Estados miembros afectados. El Tribunal observó, en cambio, que las partes que no fueran esos Estados miembros no disfrutaban de garantías procesales específicas cuya observancia esté sujeta a un control judicial efectivo.
- 75 Por consiguiente, el Tribunal consideró, por analogía con la situación de los interesados en el marco del procedimiento de control de las ayudas de Estado, que existe una presunción general según la cual la divulgación de los documentos del expediente administrativo relativos a una investigación en materia de incumplimiento supondría, en principio, un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, de modo que basta con que la Comisión compruebe si tal presunción general debe aplicarse a la totalidad de los documentos de que se trata, sin que tenga necesariamente que llevar a cabo previamente un examen concreto e individual del contenido de cada uno de dichos documentos. Por último, el Tribunal consideró que, en una situación en la que, cuando se adoptó una decisión denegatoria, el procedimiento por incumplimiento se encontraba en curso, la Comisión debía necesariamente partir del principio de que tal presunción general resultaba aplicable a todos los documentos de que se trata (sentencia LPN/Comisión, citada en el apartado 70 *supra*, apartado 127).
- 76 Sobre este particular, la demandante formula, por una parte, varios argumentos para demostrar que la presunción general según la cual la divulgación del «expediente administrativo» de la Comisión relativo a un procedimiento de control de ayudas de Estado perjudicaría a la protección del objetivo de las actividades de investigación establecida por el Tribunal de Justicia en su sentencia

Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, citada en el apartado 71 *supra*, resulta de las normas específicas relativas al «acceso al expediente» durante el procedimiento administrativo en materia de ayudas de Estado y se aplica únicamente a los documentos relativos a dichas ayudas.

- 77 Como aduce acertadamente la Comisión, estos argumentos son incompatibles con las observaciones formuladas por el Tribunal en la sentencia LPN/Comisión, citada en el apartado 70 *supra*. Por consiguiente, deben desestimarse.
- 78 Por otra parte, la demandante alega que los estudios controvertidos no forman parte de un «expediente» al haber sido elaborados en la fase preliminar a un procedimiento por incumplimiento.
- 79 A este respecto, procede señalar que los estudios controvertidos son documentos destinados y consagrados al análisis de la transposición por un Estado miembro concreto de una directiva concreta que forman parte de un expediente de la Comisión relativo a dicha transposición. Una vez incoado ya el procedimiento por incumplimiento, no se puede considerar que estos estudios no formen parte del expediente relativo al referido procedimiento, puesto que la Comisión decidió iniciar dicho procedimiento, en particular, sobre la base de dichos estudios. Es necesario preservar también la confidencialidad de los estudios para los que la Comisión no ha abierto aún el procedimiento por incumplimiento, pues, como alega acertadamente la Comisión, la información que ha pasado a ser de dominio público no puede ser retirada del mismo al abrirse el procedimiento.
- 80 Por otra parte, debe recordarse que la excepción basada en la protección del objetivo de las actividades de investigación no se aplica sólo a documentos relativos a procedimientos por incumplimiento incoados, sino también a los documentos relativos a investigaciones que pudieran conducir, en su caso, a tal procedimiento (véase el apartado 58 *supra*).
- 81 Por último, la demandante aduce que, aun cuando, a su juicio, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las ayudas de Estado es directamente trasladable a los procedimientos por incumplimiento, debe anularse la Decisión impugnada. La demandante estima que, a diferencia de la empresa que solicitaba el acceso a los documentos en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, citada en el apartado 71 *supra*, que no había podido demostrar la existencia de un interés público superior sino únicamente un interés privado por su condición de beneficiaria de una ayuda de Estado, ella representa un interés público superior que afecta a todos los ciudadanos europeos: la protección medioambiental.
- 82 Mediante este argumento la demandante alega, en realidad, que un interés público superior justificaba la divulgación de los estudios controvertidos. Así pues, este extremo deberá analizarse, en su caso, en el marco del sexto motivo, basado en la existencia de tal interés.
- 83 De todas las consideraciones anteriores se desprende que, sin perjuicio del examen de la cuestión a que se refiere el apartado 82 anterior, el presente motivo debe ser desestimado.
- Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartados 1, 2 y 4 del Convenio de Aarhus, en la medida en que esta disposición no establece ninguna excepción al derecho de acceso a los documentos para proteger el objetivo de las actividades de investigación que no tengan naturaleza penal ni disciplinaria
- 84 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, éstos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, Rec. p. I-13755, apartado 50).

- 85 El Convenio de Aarhus fue firmado por la Comunidad y posteriormente aprobado mediante la Decisión 2005/370. Por tanto, las disposiciones de dicho Convenio forman parte desde ese momento del ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, Rec. p. I-1255, apartado 30).
- 86 El artículo 3, apartado 1, del Convenio de Aarhus establece que cada parte en dicho Convenio adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del Convenio relativas a la información del público en relación con el medio ambiente, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones de dicho Convenio. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Convenio de Aarhus, cada parte en dicho Convenio procurará que las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación interna, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten. Por último, el Convenio de Aarhus establece, en su artículo 4, apartados 3 y 4, ciertos motivos de denegación de las solicitudes de información sobre el medio ambiente. Los motivos de denegación previstos en el artículo 4, apartado 4, de dicho Convenio deben interpretarse, de conformidad con el párrafo segundo de dicha disposición, de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente.
- 87 El Reglamento n° 1367/2006 fue adoptado para garantizar la aplicación de los requisitos del Convenio de Aarhus a las instituciones y órganos de la Unión. A tenor de su artículo 1, apartado 1, tiene el objetivo de contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas de este Convenio. Según el tercer considerando de dicho Reglamento, «las disposiciones del Derecho [de la Unión] deben ser compatibles con dicho Convenio [de Aarhus]».
- 88 El artículo 3 del Reglamento n° 1367/2006 dispone que «el Reglamento n° 1049/2001 se aplicará a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental que obre en poder de las instituciones y organismos [de la Unión]». Por último, el artículo 6 del Reglamento n° 1367/2006 incluye unas disposiciones específicas relativas a la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a los documentos establecidas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001. Con arreglo al decimoquinto considerando del Reglamento n° 1367/2006, «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».
- 89 En el caso de autos, la Comisión examinó la solicitud de acceso de la demandante en la Decisión impugnada a la luz de los Reglamentos n°s 1367/2006 y 1049/2001 y, como se indicó en el apartado 16 anterior, se basó en el artículo 4, apartado 2, guión tercero, de este último Reglamento para fundamentar su negativa a divulgar ciertas partes de los estudios controvertidos. Indicó además que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no afectaba a esta conclusión y puso de relieve que el Reglamento n° 1367/2006 establecía que la excepción basada en la protección del objetivo de las actividades de investigación, en particular del relativo a eventuales infracciones al Derecho de la Unión, podía aplicarse a los documentos que incluyen información medioambiental puesto que la divulgación no estaba justificada por un interés público superior.
- 90 Por consiguiente, la Comisión no realizó su examen de la solicitud confirmatoria en lo relativo a la excepción basada en la protección del objetivo de las actividades de investigación fundándose directamente en el Convenio de Aarhus, sino en lo dispuesto en los Reglamentos n°s 1049/2001 y 1367/2006. No obstante, mediante el presente motivo, la demandante alega que la conclusión a la que llegó la Comisión al término de dicho examen es incompatible con el artículo 4, apartados 1, 2 y 4, del Convenio de Aarhus, lo que, a su juicio, basta para considerar que la Decisión impugnada debe ser anulada en este particular.

- 91 Procede recordar que la legalidad de un acto de la Unión puede ser afectada por su incompatibilidad con un acuerdo internacional. Cuando se alega la incompatibilidad de un acto de la Unión con las normas del Derecho internacional ante el juez de la Unión, éste puede examinarla sin perjuicio de la observancia de dos condiciones. En primer término, la Unión ha de estar vinculada por dichas normas. En segundo término, el juez de la Unión sólo puede examinar la legalidad del acto de la Unión en relación con una disposición de un tratado internacional si la naturaleza y el sistema de éste no se oponen a ello y si, por otra parte, dicha disposición es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa (sentencia *Air Transport Association of America* y otros, citada en el apartado 84 *supra*, apartados 51 a 54).
- 92 Ha de señalarse que la Unión está vinculada por el Convenio de Aarhus. No obstante, por lo que respecta a los motivos de denegación de una solicitud de acceso a información medioambiental, este Convenio no es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional ni suficientemente preciso en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 91 anterior.
- 93 En efecto, como se indicó anteriormente, el artículo 3 del Convenio de Aarhus establece que cada parte en dicho Convenio debe adoptar las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones de dicho Convenio, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar estas últimas disposiciones.
- 94 Además, de la lectura conjunta del artículo 4, apartados 1 y 4, del Convenio de Aarhus, resulta que cada parte en dicho Convenio cuenta con un amplio margen de apreciación para organizar la regulación de la puesta a disposición del público de las informaciones sobre el medio ambiente solicitadas a las autoridades públicas.
- 95 La demandante alega que la aplicación por la Comisión al caso de autos de las disposiciones pertinentes de los Reglamentos n^{os} 1367/2006 y 1049/2001, y en particular del artículo 4, apartado 2, tercer guión, de este último Reglamento, es incompatible con las disposiciones del artículo 4, apartado 4, letra c), del Convenio de Aarhus. No obstante, esta última disposición no es suficientemente precisa para ser directamente aplicable, al menos por lo que respecta a las organizaciones de integración económica regional a que se refiere el artículo 2, letra d), de dicho Convenio.
- 96 En efecto, este Convenio, y en particular su artículo 4, apartado 4, letra c), fue concebido manifiestamente para aplicarse principalmente a las autoridades de los Estados contratantes y emplea conceptos que les son propios, como resulta de la remisión al marco de las legislaciones nacionales establecida en el artículo 4, apartado 1. En cambio, no tiene en cuenta algunas especificidades que caracterizan a las organizaciones de integración económica regional, que pueden, no obstante, adherirse al Convenio. En particular, ninguna indicación en el artículo 4, apartado 4, letra c), o en otras disposiciones del convenio de Aarhus permite interpretar los conceptos empleados por dicha disposición y determinar si una investigación relativa a un procedimiento por incumplimiento puede formar parte de la misma.
- 97 Al no existir ninguna precisión a este respecto, no se puede considerar que el Convenio de Aarhus impida al legislador de la Unión establecer una excepción al principio de acceso a los documentos de las instituciones en materia medioambiental cuando guardan relación con un procedimiento por incumplimiento, que está comprendido en los mecanismos constitucionales del Derecho de la Unión en los términos establecidos por los tratados (sentencia del Tribunal de 14 de febrero de 2012, *Alemania/Comisión*, T-59/09, apartados 63 y 64).

98 Por lo demás, sería ilógico que el Convenio de Aarhus estableciese excepciones en favor de determinadas partes contratantes, a saber, los Estados, al tiempo que se opone a la aplicación de excepciones similares por otras partes contratantes, a saber, las organizaciones de integración económica regional, en las que se incluye la Unión a los efectos de dicho Convenio.

99 De todo lo anterior se deduce que no puede prosperar el argumento de la demandante de que el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, tal como fue aplicado por la Comisión en la Decisión impugnada, es incompatible con el artículo 4, apartado 4, del Convenio de Aarhus en la medida en que dicha disposición no establece ninguna excepción al derecho de acceso a los documentos para proteger el objetivo de las actividades de investigación que no tengan naturaleza penal ni disciplinaria.

100 Por tanto, debe desestimarse el segundo motivo.

101 Al haber sido desestimados los motivos cuarto y segundo, procede considerar que la demandante no ha logrado demostrar que la Comisión hubiese incurrido en el caso de autos en un error al negarse a divulgar los estudios controvertidos para proteger el objetivo de sus actividades de investigación. Así pues, dado que este motivo puede justificar por sí solo la negativa de la Comisión a comunicar a la demandante la parte no comunicada de los estudios controvertidos, no es necesario examinar si la Comisión incurrió en un error al considerar que podía denegar también dicha divulgación para proteger su proceso de toma de decisiones, como alega la demandante en el quinto motivo. No obstante, procede examinar los argumentos que ésta formula en el sexto motivo, en virtud de los cuales un interés público superior justificaría, en cualquier caso, la divulgación de los estudios controvertidos.

– Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, *in fine*, y apartado 3, del Reglamento n° 1049/2001, debido a la existencia de un interés público superior que justifica la divulgación de los documentos solicitados

102 La demandante recuerda que las excepciones al derecho de acceso a los documentos deben interpretarse de conformidad con los principios establecidos en el artículo 1 TUE, con arreglo al cual los ciudadanos deben obtener el mayor acceso posible a los documentos de las instituciones. La demandante aduce además que, por tanto, la Comisión no puede denegar el acceso a un documento para proteger un interés amparado por alguna de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 sin comprobar, en primer término, que no existe un interés público superior que justifique la divulgación de dicho documento, en segundo término, sin ponderar los diferentes intereses en conflicto, y en tercer término, sin motivar esa denegación detalladamente, lo que, a su juicio, la Comisión no hizo en la Decisión impugnada.

103 La demandante añade que los ciudadanos europeos tienen interés en saber si se observa a nivel nacional la legislación medioambiental de la Unión y en qué medida, para, en su caso, por un lado, insistir con la finalidad de que, en virtud de su primacía y efecto directo, el juez nacional la aplique efectivamente, y por otro lado, solicitar que la legislación nacional se adecue al Derecho de la Unión. Por otra parte, sostiene que la transparencia refuerza el interés que los ciudadanos tienen en las políticas de las instituciones y su grado de participación, lo que a su vez refuerza el carácter democrático de la Unión y contribuye a la protección de los principios de apertura y transparencia que figuran en los artículos 1 TUE y 11 TUE y en el artículo 15 TFUE.

104 La Comisión refuta los argumentos de la demandante.

105 Ha de señalarse que la posibilidad de que los ciudadanos obtengan una información medioambiental adecuada y puedan participar realmente en el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental desempeña un papel esencial en una sociedad democrática. En efecto, como se indica

en el Preámbulo del Convenio de Aarhus, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta.

- 106 El derecho del público a recibir esta información constituye la expresión del principio de transparencia, aplicado por las disposiciones del Reglamento n° 1049/2001, como resulta del segundo considerando de dicho Reglamento, según el cual la transparencia permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con ellos, y contribuye a reforzar el principio de democracia.
- 107 No obstante, de la jurisprudencia resulta que el interés público superior, contemplado en el artículo 4, apartado 2, *in fine*, y en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, *in fine*, del Reglamento n° 1049/2001, puede justificar la divulgación de un documento que suponga un perjuicio o un grave perjuicio para los intereses jurídicos protegidos por las excepciones a que se refieren dichas disposiciones, debe, en principio, ser distinto de los principios antes mencionados, que sirven de base para este Reglamento (sentencia API/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 97).
- 108 El hecho de que quien solicita acceso a ciertos documentos no invoque, como en el caso de autos, ningún interés público distinto de los principios antes mencionados no implica automáticamente que no sea necesario ponderar los intereses en conflicto. En efecto, la invocación de estos mismos principios puede presentar, a la luz de las circunstancias particulares del caso, tal gravedad que supere la necesidad de proteger los documentos litigiosos (sentencia API/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 97).
- 109 No obstante, no ocurre así en el caso de autos. En efecto, la demandante no formuló ningún argumento que pudiera demostrar que la invocación de dichos principios en relación con los estudios controvertidos presentase, a la luz de las circunstancias particulares del caso, una gravedad especial. Se limitó a invocar consideraciones genéricas sin ninguna relación con las circunstancias particulares del caso, en concreto, que los ciudadanos tienen derecho a ser informados sobre el grado de observancia del Derecho medioambiental de la Unión por parte de los Estados miembros y a participar en el proceso de toma de decisiones. Pues bien, consideraciones genéricas no pueden bastar para acreditar que el principio de transparencia presente en un caso concreto una gravedad especial que prime sobre las razones que justifican la denegación de la divulgación de los documentos solicitados (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia 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, apartado 158).
- 110 Por consiguiente, procede desestimar el presente motivo.

Sobre el segundo grupo de motivos

- 111 En primer lugar, han de examinarse conjuntamente los motivos primero y séptimo, basados, en esencia, en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, y del artículo 4, apartado 1, del Convenio de Aarhus, en la medida en que, a juicio de la demandante, la Comisión prorrogó ilegalmente el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria y, posteriormente, el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de difusión activa de la información medioambiental dimanante del artículo 5, apartados 3 a 7, del Convenio de Aarhus, y del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1367/2006.

– Sobre los motivos primero y séptimo, basados, en esencia, en la infracción del artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, y del artículo 4, apartado 1, del Convenio de Aarhus, en la medida en que la Comisión prorrogó ilegalmente el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria, lo que supuestamente se inscribe en una práctica reiterada de la Comisión que debería ser limitada en el futuro

112 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 dispone:

«Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución, o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo con arreglo a las condiciones previstas en los artículos 230 [CE] y 195 [CE], respectivamente.»

113 El artículo 8, apartado 2, del mismo Reglamento establece:

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

114 La demandante alega que la Decisión impugnada fue adoptada infringiendo estas disposiciones. En efecto, sostiene que el objeto de la solicitud confirmatoria no es un documento de gran extensión ni un gran número de documentos ni tiene carácter excepcional. Pues bien, considera que, incluso en tal hipótesis, el plazo para dar respuesta a esa solicitud sólo podría ser prorrogado en 15 días laborables y añade que, según la jurisprudencia, se trata de un plazo imperativo. Afirma que, no obstante, la Comisión adoptó la Decisión impugnada más de cinco meses después de que expirase dicho plazo.

115 La Comisión admite que superó el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria, pero aduce que, con arreglo a la jurisprudencia, superar ese plazo no conlleva la ilegalidad de la Decisión impugnada.

116 En la vista la demandante admitió que de una jurisprudencia reiterada resultaba que superar el plazo para dar respuesta a una solicitud confirmatoria no conllevaba la nulidad de la decisión adoptada por la institución afectada encargada de dicha solicitud. No obstante, decidió mantener los presentes motivos y los argumentos formulados en apoyo a los mismos para denunciar lo que consideraba que era una práctica reiterada de la Comisión consistente en incumplir sistemáticamente los plazos imperativos de respuesta a los que está sometida.

117 A este respecto, debe señalarse que el plazo establecido en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 tiene carácter imperativo y no puede ampliarse al margen de las circunstancias establecidas en el artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento, so pena de privar de eficacia a dicho artículo, ya que el solicitante de la información no sabría exactamente a partir de qué fecha podría interponer el recurso o la reclamación establecidos en el artículo 8, apartado 3, del citado Reglamento (véase la sentencia del Tribunal de 10 de diciembre de 2010, Ryanair/Comisión, T-494/08 a T-500/08 y T-509/08, Rec. p. II-5723, apartado 39, y la jurisprudencia citada). Como alega la demandante, incluso cuando se den las circunstancias previstas en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, este plazo sólo puede ser prorrogado en 15 días laborables.

- 118 No obstante, como la propia demandante admite, la expiración de los plazos establecidos en el artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001 no tiene como efecto privar a la Comisión de la facultad de adoptar una decisión explícita (sentencias del Tribunal de 19 de enero de 2010, Co-Frutta/Comisión, T-355/04 y T-446/04, Rec. p. II-1, apartado 56, y Ryanair/Comisión, citada en el apartado 117 *supra*, apartado 50).
- 119 En efecto, si el legislador hubiera querido vincular tal consecuencia al silencio de las instituciones, se habría incluido una mención expresa en la normativa de que se trata. En materia de acceso a los documentos, el legislador previó las consecuencias de un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, al establecer, en el artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento, que el incumplimiento del plazo por la institución da derecho a interponer un recurso jurisdiccional. En esta situación, deben considerarse desproporcionadas las consecuencias que la demandante atribuye al incumplimiento por la Comisión del plazo establecido en el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001. Ningún principio jurídico priva a la administración de su competencia para responder a una solicitud, incluso fuera de los plazos establecidos. El mecanismo de una decisión denegatoria presunta se estableció para paliar el riesgo de que la administración optara por no responder a una solicitud de acceso a documentos y eludiera el control jurisdiccional, y no para convertir en ilegal cualquier decisión extemporánea. Al contrario, la administración está, en principio, obligada a dar, aun extemporáneamente, una respuesta motivada a cualquier solicitud de un administrado. Tal solución es conforme con la función del mecanismo de la decisión denegatoria presunta, que consiste en permitir a los administrados impugnar la inacción de la administración con el fin de obtener de ésta una respuesta motivada (sentencia Co-Frutta/Comisión, citada en el apartado 118 *supra*, apartados 57 a 59).
- 120 Así pues, procede considerar que el incumplimiento del plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria no afecta a la legalidad de la Decisión impugnada.
- 121 Al haber admitido la propia demandante en la vista que esta conclusión era correcta, no es necesario examinar las alegaciones adicionales que formuló en sentido contrario en la réplica.
- 122 Por último, la demandante alega que la Decisión impugnada se adoptó una vez expirado el «plazo de quince días fijado [en] el artículo 4, apartado 1, del Convenio de Aarhus». Sin embargo, esta disposición no establece ningún plazo para que la autoridad que conoce de una solicitud de acceso a un documento resuelva sobre la misma. Aun suponiendo que la demandante hubiese pretendido invocar la vulneración del artículo 4, apartado 2, de dicho Convenio, que fija en dos meses el plazo máximo en el que deben comunicarse las informaciones sobre el medioambiente a quienes lo solicitan cuando dicha comunicación se refiera a documentos voluminosos o a datos complejos, la superación de este plazo por la Comisión en el presente asunto no afectaría a la legalidad de la Decisión impugnada por idénticas razones a las expuestas en los apartados 117 a 119 anteriores.
- 123 En consecuencia, procede desestimar los motivos primero y séptimo.

– Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de difusión activa de la información medioambiental dimanante del artículo 5, apartados 3 a 7, del Convenio de Aarhus, y del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 1367/2006

124 El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1367/2006 dispone:

«La información medioambiental que se haya de facilitar y difundir será actualizada si procede. Además de los documentos enumerados en el artículo 12, apartados 2 y 3, y en el artículo 13, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 1049/2001, en las bases de datos o los registros también figurarán:

- a) los textos [...] de la legislación [de la Unión] sobre el medio ambiente o relacionados con él, y de las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente;
- b) los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los puntos contemplados en la letra a), cuando las instituciones u organismos [de la Unión] los hayan elaborado o dispongan de ellos en formato electrónico;

[...]»

125 El artículo 5, apartado 3, del Convenio de Aarhus establece:

«Cada parte velará por que las informaciones sobre el medio ambiente vayan estando disponibles progresivamente en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles para el público por medio de las redes públicas de telecomunicaciones. En particular, deberían ser accesibles de esta forma las informaciones siguientes:

[...]

- c) en su caso, las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente o relacionados con él, así como los acuerdos relativos al medio ambiente [...]

[...]»

126 El artículo 5, apartado 5, del mismo Convenio dispone:

«Cada parte adoptará medidas, en el marco de su legislación, con el fin de difundir, en particular:

- a) Los textos legales y los documentos orientativos, tales como los documentos sobre estrategias, políticas, programas y planes de acción relativos al medio ambiente, y los informes sobre la situación en que se encuentra su aplicación, elaborados a los distintos niveles de la administración pública;

[...]»

127 La demandante alega, en esencia, que, en virtud de las disposiciones anteriores, así como del artículo 1, apartado 2, y del artículo 11 TUE, la Comisión estaba obligada a difundir activamente los estudios controvertidos.

128 A este respecto, basta señalar que tanto el Convenio de Aarhus como el Reglamento n° 1367/06 abogan por el acceso del público a la información medioambiental, ya sea en el marco de una solicitud o como resultado de su difusión activa por las autoridades e instituciones afectadas. Pues bien, dado que las autoridades e instituciones pueden denegar las solicitudes de acceso a la información cuando estén incluidas en el ámbito de aplicación de determinadas excepciones, debe

considerarse que no están obligadas a difundir activamente esa información. En efecto, en caso contrario, las referidas excepciones se verían privadas de todo efecto útil, lo que es manifiestamente incompatible con el espíritu y la letra del Convenio de Aarhus y del Reglamento n° 1367/06.

129 Por tanto, debe desestimarse el presente motivo.

130 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso en su integridad.

Costas

131 A tenor del artículo 87, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, o por motivos excepcionales, el Tribunal puede repartir las costas o decidir que cada parte cargue con sus propias costas.

132 En el caso de autos, la Comisión dio acceso en este procedimiento a una parte no desdeñable de los documentos que la demandante había reclamado en la solicitud confirmatoria, cuya denegación de acceso había dado lugar a la interposición del presente recurso. Teniendo en cuenta estas circunstancias excepcionales, procede ordenar que las partes carguen con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) ClientEarth y la Comisión Europea cargarán cada una con sus propias costas.

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de septiembre de 2013.

Firmas