



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 25 de septiembre de 2014^{*i}

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n° 1049/2001 — Artículo 4, apartado 2, tercer guion — Solicitudes de información de la Comisión dirigidas a Alemania en el marco de un procedimiento EU Pilot — Denegación de acceso — Obligación de efectuar un examen concreto e individual — Interés público superior — Acceso parcial — Obligación de motivación»

En el asunto T-306/12,

Darius Nicolai Spirlea y **Mihaela Spirlea**, con domicilio en Capezzano Pianore (Italia), representados inicialmente por los Sres. V. Foerster y T. Pahl, posteriormente por los Sres. Foerster y E. George, abogados,

parte demandante,

apoyados por

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

por

República de Finlandia, representada por el Sr. S. Hartikainen, en calidad de agente,

y por

Reino de Suecia, representado inicialmente por las Sras. C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre y H. Karlsson, posteriormente por las Sras. Meyer-Seitz, Falk, Persson y los Sres. L. Swedenborg, C. Hagerman y E. Karlsson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. P. Costa de Oliveira, en calidad de agente, asistida inicialmente por los Sres. A. Krämer y R. Van der Hout, posteriormente por el Sr. Van der Hout, abogados,

parte demandada,

apoyada por

* Lengua de procedimiento: alemán.

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek, T. Müller y D. Hadroušek, en calidad de agentes,

y por

Reino de España, representado inicialmente por la Sra. S. Centeno Huerta, posteriormente por la Sra. M.J. García-Valdecasas Dorrego, Abogadas del Estado,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 21 de junio de 2012 por la que se deniega a los demandantes el acceso a dos solicitudes de información de la Comisión dirigidas a la República Federal de Alemania los días 10 de mayo y 10 de octubre de 2011, en el marco del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Gratsias, Presidente, y la Sra. M. Kancheva (Ponente) y el Sr. C. Wetter, Jueces;

Secretario: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de marzo de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

Sobre el acceso a los documentos

- 1 El artículo 15 TFUE, apartado 3, dispone lo siguiente:

«Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo [...]

- 2 El artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, titulado «Derecho de acceso a los documentos», dispone:

«Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.»

3 El Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de dichas instituciones.

4 A tenor del cuarto considerando del Reglamento n° 1049/2001:

«El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo [15 TFUE, apartado 3].»

5 El undécimo considerando del Reglamento n° 1049/2001 establece:

«En principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Conviene que, cuando sea necesario, las instituciones puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones. Al evaluar las excepciones, las instituciones deben tener en cuenta los principios vigentes en la legislación comunitaria relativos a la protección de los datos personales, en todos los ámbitos de actividad de la Unión.»

6 El artículo 1 del Reglamento n° 1049/2001 dispone:

«El objeto del presente Reglamento es:

- a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas “las instituciones”) al que se refiere el artículo [15 TFUE, apartado 3], de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos;
- b) establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho, y
- c) promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos.»

7 El artículo 2 del Reglamento n° 1049/2001 establece:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.

[...]

3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.

[...]»

8 El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, dispone:

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

[...]

– el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.»

9 El artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, establece:

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

Sobre el procedimiento EU Pilot

10 El procedimiento EU Pilot es un procedimiento de cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros, que permite comprobar si el Derecho de la Unión se respeta y aplica correctamente en éstos. Tiene por objeto resolver posibles infracciones al Derecho de la Unión de manera eficaz evitando, en la medida de lo posible, la apertura formal de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE.

11 Los aspectos operacionales del procedimiento EU Pilot se describieron, en un primer momento, en la Comunicación de la Comisión, de 5 de septiembre de 2007, titulada «Una Europa de resultados — la aplicación del derecho comunitario» [COM(2007) 502 final]. Concretamente, el punto 2.2 de dicha Comunicación, titulado «Mejora de los métodos de trabajo», establece lo siguiente:

«[...] Tal como sucede ahora, las preguntas y denuncias que planteen una cuestión relativa a la correcta aplicación del Derecho comunitario y que se envíen a la Comisión continuarán registrándose y siendo objeto de un acuse de recibo [...] En los casos en que una cuestión requiera la clarificación de la posición de hecho o de Derecho de un Estado miembro, se transmitirá al Estado miembro en cuestión [...] se dará a los Estados miembros un breve plazo para proporcionar las aclaraciones, la información y las soluciones necesarias directamente a los ciudadanos o a las empresas afectadas, e informar a la Comisión. Cuando el problema suponga una infracción del Derecho comunitario, se esperará que los Estados miembros solucionen la situación u ofrezcan una solución, en los plazos previstos. Cuando no se proponga ninguna solución, la Comisión asumirá el seguimiento, tomando las medidas que procedan, incluido el inicio de procedimientos de infracción [...] El resultado de los casos se registrará a fin de poder dar cuenta de los resultados obtenidos y realizar un eventual seguimiento, incluidos el registro y la apertura de procedimientos de infracción. Esta información incluirá el volumen, la naturaleza y la gravedad de los problemas que quedan sin resolver, indicando si es necesario acudir a mecanismos específicos adicionales de solución de conflictos o a iniciativas sectoriales más específicas. Todas estas medidas contribuirán a la reducción del número de procedimientos de infracción y a una mayor eficacia en su gestión. La Comisión sugiere realizar en 2008 un ejercicio experimental en el que participen algunos Estados miembros. Este ejercicio podría, después de la evaluación del primer año de funcionamiento, ampliarse a todos los Estados miembros [...]»

Antecedentes del litigio

12 Los demandantes, Darius Nicolai Spirlea y Mihaela Spirlea, son los padres de un menor fallecido en agosto de 2010, supuestamente a causa de un tratamiento terapéutico a base de células madre autólogas que le fue administrado en una clínica privada establecida en Düsseldorf (Alemania) (en lo sucesivo, «clínica privada»).

13 Mediante escrito de 8 de marzo de 2011, los demandantes presentaron en la Dirección General (DG) «Salud» de la Comisión una denuncia en la que señalaban, esencialmente, que la clínica privada había podido ejercer sus actividades terapéuticas como consecuencia de la inacción de las autoridades alemanas, quienes, de este modo, infringieron las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1394/2007 del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre medicamentos de terapia avanzada y por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n° 726/2004 (DO L 324, p. 121).

- 14 A raíz de dicha denuncia, la Comisión incoó un procedimiento EU Pilot, con la referencia 2070/11/SNCO, y se puso en contacto con las autoridades alemanas a los efectos de comprobar la medida en la que los hechos descritos por los demandantes en su denuncia, en lo que respecta a la práctica de la clínica privada, podían ser contrarios al Reglamento n° 1394/2007.
- 15 En particular, el 10 de mayo y el 10 de octubre de 2011, la Comisión envió a la República Federal de Alemania dos solicitudes de información, a las que dicho Estado respondió el 7 de julio y el 4 de noviembre de 2011, respectivamente.
- 16 El 23 de febrero y el 5 de marzo de 2012, los demandantes solicitaron acceder, de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001, a documentos con información relativa a la tramitación de la denuncia. En concreto, solicitaron consultar las observaciones presentadas por la República Federal de Alemania el 4 de noviembre de 2011, así como las solicitudes de información de la Comisión.
- 17 El 26 de marzo de 2012, la Comisión denegó, mediante dos cartas separadas, las solicitudes de acceso de los demandantes a los documentos de que se trata.
- 18 El 30 de marzo de 2012, los demandantes presentaron ante la Comisión una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001.
- 19 El 30 de abril de 2012, la Comisión informó a los demandantes de que, a la luz de la información facilitada en la denuncia y de las observaciones presentadas por las autoridades alemanas a raíz de las solicitudes de información de la Comisión, ésta no podía confirmar la supuesta infracción por parte de la República Federal de Alemania del Derecho de la Unión, concretamente del Reglamento n° 1394/2007. Asimismo, la Comisión señaló a los demandantes que, si no presentaban pruebas complementarias, se propondría poner fin a la investigación.
- 20 El 21 de junio de 2012, la Comisión negó, mediante escrito único, el acceso a los documentos solicitados sobre la base del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»). Esencialmente consideró que la divulgación de las dos solicitudes de información que la Comisión había dirigido a la República Federal de Alemania los días 10 de mayo y 10 de octubre de 2011 en el marco del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO (en lo sucesivo, «documentos controvertidos») podía afectar al buen funcionamiento del procedimiento de investigación incoado contra la República Federal de Alemania. Por otra parte, consideró que, en el caso de autos, no era posible un acceso parcial a los documentos controvertidos en virtud del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001. Por último, señaló que no existía interés público superior alguno en el sentido del artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del Reglamento n° 1049/2001, que justificara la divulgación de los documentos controvertidos.
- 21 El 27 de septiembre de 2012, la Comisión informó a los demandantes de que se había puesto definitivamente fin al procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de julio de 2012, los demandantes interpusieron el presente recurso.

- 23 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal los días 30, 15 y 19 de octubre de 2012, respectivamente, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de los demandantes.
- 24 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 22 de octubre y el 28 de septiembre de 2012, respectivamente, la República Checa y el Reino de España solicitaron intervenir como coadyuvantes en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 25 Mediante auto de 10 de diciembre de 2012, el Tribunal (Sala Primera) admitió dichas intervenciones.
- 26 A raíz de la renovación parcial del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava, a la que, en consecuencia, se atribuyó el presente asunto.
- 27 Mediante auto de 5 de febrero de 2014, el Tribunal ordenó a la Comisión, con arreglo a los artículos 65, letra b), 66, apartado 1, y 67, apartado 3, párrafo tercero, de su Reglamento de Procedimiento, que aportara los documentos controvertidos, si bien determinó que dichos documentos no se comunicarían a los demandantes ni a las partes intervinientes en el marco del presente procedimiento. La Comisión así lo hizo dentro del plazo fijado.
- 28 El 6 de febrero de 2014, en el marco de las medidas de organización del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a los demandantes y a la Comisión a que presentaran sus observaciones sobre las consecuencias, para la solución del presente litigio, que procedía extraer de la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión (C-514/11 P y C-605/11 P). Las partes cumplieron tal requerimiento dentro del plazo señalado.
- 29 Oído el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral.
- 30 En la vista de 6 de marzo de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 31 Los demandantes, apoyados por el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, solicitan al Tribunal que:
- Anule la resolución impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 32 La Comisión, apoyada por la República Checa y el Reino de España, solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 33 Los demandantes invocan, esencialmente, cuatro motivos, basados respectivamente en la infracción del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, en la infracción del artículo 4, apartado 6, de dicho Reglamento, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la infracción de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario, de 20 de marzo de 2002 [COM(2002) 141 final] (DO C 244, p. 5; en lo sucesivo, «Comunicación de 20 de marzo de 2002»).

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

- 34 El primer motivo del recurso de casación de los demandantes se divide en dos partes. La primera parte está basada en un error de interpretación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, sobre las actividades de investigación. La segunda parte, se basa en un error de apreciación relativo a la existencia de un interés público superior en la divulgación de los documentos controvertidos con arreglo al artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del referido Reglamento.

Sobre la primera parte del primer motivo, basada en un error de interpretación del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001

– Alegaciones de las partes

- 35 Los demandantes sostienen que la Comisión incurrió en un error de Derecho al interpretar el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 en el sentido de que podía denegar la divulgación de los documentos relativos a un procedimiento EU Pilot sin examinarlos concreta e individualmente. En esencia, consideran que no está justificado entender por principio que ninguno de los documentos relativos a los procedimientos EU Pilot pueden comunicarse a los solicitantes de acceso sin poner en peligro el objetivo de dichos procedimientos. En su opinión, los procedimientos EU Pilot no pueden equipararse a los procedimientos por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, razón por la que, en el caso de autos, la Comisión debería haber examinado cada uno de los documentos controvertidos y explicar, de conformidad con reiterada jurisprudencia, las razones particulares por las que se impide el acceso a ellos.
- 36 Además, los demandantes alegan que, contrariamente a lo que se desprende de la resolución impugnada, una presunción general para la denegación del acceso a los documentos relativos a procedimientos EU Pilot no puede fundamentarse en la jurisprudencia que reconoce tal presunción para los documentos relativos a procedimientos de control de las ayudas de Estado (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Rec. p. I-5885), ni en la jurisprudencia que reconoce tal presunción para los documentos relativos a los procedimientos por incumplimiento (sentencias del Tribunal General de 11 de diciembre de 2001, Petrie y otros/Comisión, T-191/99, Rec. p. II-3677, y de 9 de septiembre de 2011, LPN/Comisión, T-29/08, Rec. p. II-6021).
- 37 El Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia sostienen esta argumentación señalando, en particular, que las razones que condujeron al Tribunal de Justicia y al Tribunal General a reconocer, en las sentencias citadas por los demandantes, la existencia de una presunción general para la denegación del acceso no son aplicables por analogía al caso de autos, habida cuenta, en particular, de que los procedimientos EU Pilot son de naturalezas diversas tanto en lo que respecta al contenido material, el alcance y la sensibilidad del asunto, como al interés legítimo para obtener conocimiento de los documentos de que se trate. Además, si se admitiera una presunción general con tanta amplitud, el principio de transparencia contenido en el Reglamento n° 1049/2001 quedaría manifiestamente sin contenido. Con carácter subsidiario, el Reino de Suecia alega que, en cualquier caso, la Comisión debería haber verificado si la mencionada presunción resultaba realmente aplicable en el caso de autos.
- 38 La Comisión, la República Checa y el Reino de España se oponen a las alegaciones de los demandantes. En particular, destacan que el procedimiento EU Pilot tiene por objeto resolver posibles infracciones al Derecho de la Unión rápidamente y de manera eficaz, en particular mediante un acuerdo amistoso. Pues bien, si se divulgaran las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro afectado, podría verse comprometida la voluntad de cooperar en un clima de confianza, especialmente por parte de los

Estados miembros. Además, alegan que el procedimiento EU Pilot tan sólo es una variante del procedimiento de control de las ayudas de Estado y del procedimiento por incumplimiento, razón por la que la presunción general reconocida por la jurisprudencia para los documentos objeto de estos últimos debe poder trasladarse a los del procedimiento EU Pilot. Por último, la Comisión sostiene que comprobó que en el caso de autos se cumplían las condiciones relativas a la presunción general y que, en cualquier caso, efectuó incluso un análisis individual y concreto de los documentos controvertidos.

– Apreciación del Tribunal

- 39 Los demandantes, apoyados por el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, reprochan a la Comisión haber aplicado, en la resolución impugnada, una presunción general según la cual los documentos de un procedimiento EU Pilot no pueden, en cuanto categoría, divulgarse al público con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001. Sostienen que, de conformidad con reiterada jurisprudencia, la Comisión estaba obligada a examinar de manera concreta e individual cada uno de los documentos cuyo acceso se había solicitado y a explicar, en caso de denegación, las razones por las que el acceso total o parcial podía ser contrario al objetivo que se pretende proteger con la citada disposición.
- 40 A tenor del artículo 15 TFUE, apartado 3, todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones de la Unión con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con la misma disposición.
- 41 Según reiterada jurisprudencia, 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. Asimismo, del citado Reglamento —en particular del undécimo considerando y del artículo 4, que establece un régimen de excepciones a este respecto— resulta que el derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia 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, y de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 40).
- 42 En virtud de la excepción invocada por la Comisión en la resolución impugnada —a saber, la que figura en el tercer guion del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001—, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 42).
- 43 Pues bien, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, con que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001. La institución de que se trate debe también explicar la razón por la que el acceso al citado documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo (sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 53; Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 72, y de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 44).
- 44 En el caso de autos, ha de señalarse en primer lugar que los demandantes solicitaron, de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001, el acceso tanto a las solicitudes de información de la Comisión dirigidas a la República Federal de Alemania en el marco del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO, como a las observaciones que dicho Estado miembro remitió a la Comisión el 4 de noviembre de 2011

en respuesta a las referidas solicitudes. Ahora bien, aunque, en la resolución impugnada, la Comisión denegara la solicitud de los demandantes respecto del total de dichos documentos, se desprende de los escritos de los demandantes que la denegación del acceso a las observaciones de la República Federal de Alemania de 4 de noviembre de 2011 no es objeto del presente litigio.

- 45 En segundo lugar, ha de señalarse que, cuando se adoptó la resolución impugnada, estaba en curso un procedimiento EU Pilot contra la República Federal de Alemania (véanse los anteriores apartados 20 y 21). A este respecto, ni los demandantes, ni los Estados miembros que han intervenido en su apoyo niegan que los documentos controvertidos estén comprendidos dentro del ámbito de una actividad de «investigación» en el sentido de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001. En cualquier caso, se desprende de la Comunicación de 5 de septiembre de 2007 (véase el anterior apartado 11) que el objetivo de los procedimientos EU Pilot es comprobar si el Derecho de la Unión se respeta y aplica correctamente en los Estados miembros. Para ello, la Comisión recurre normalmente a solicitudes de información dirigidas tanto a los Estados miembros implicados como a los ciudadanos y empresas interesados. En particular, en el marco del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO, la Comisión examinó si, efectivamente, los hechos descritos por los demandantes en su denuncia podían ser constitutivos de una infracción al Reglamento n° 1394/2007 por parte de la República Federal de Alemania. A estos efectos envió, ante todo, solicitudes de información a dicho Estado miembro. Posteriormente efectuó una evaluación de las respuestas obtenidas. Por último expuso sus conclusiones, aunque con carácter provisional, en el marco del informe de 30 de abril de 2012 (véase el anterior apartado 19). Todos estos hechos justifican que el procedimiento EU Pilot de que se trata en el presente asunto se considere una «investigación» en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001.
- 46 En tercer lugar, procede desde este momento desestimar la alegación, formulada con carácter subsidiario por la Comisión, de que examinó y motivó de manera concreta e individual la denegación del acceso a cada uno de los documentos solicitados de conformidad con la jurisprudencia citada en el anterior apartado 43. En efecto, como sostienen los demandantes, el tenor de la resolución impugnada revela que la Comisión se limitó a declarar que la divulgación de los documentos solicitados a los demandantes no era posible en la medida en que una terminación eficaz de un posible incumplimiento de la República Federal de Alemania, evitando recurrir a un procedimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, requería un clima de confianza recíproca. En tales circunstancias, la Comisión no explicó las razones que impedían conceder el acceso total o parcial a los documentos solicitados por los demandantes a la luz del objetivo del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001. Por otra parte, ha de señalarse que la Comisión no identifica, ni siquiera de manera sucinta, el contenido de los documentos que los demandantes solicitan. Además, las explicaciones de la Comisión en la resolución impugnada se formularon de manera tan general que, como observa el Reino de Suecia, podían aplicarse a cualquier documento relativo a un procedimiento EU Pilot.
- 47 A la luz de las observaciones anteriores procede examinar si, no obstante, la Comisión estaba obligada a efectuar una apreciación concreta del contenido de cada uno de los documentos controvertidos o si, en cambio, podía limitarse a basarse en una presunción general de vulneración de los objetivos de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001. Por lo tanto, en el presente asunto se trata de la naturaleza y la intensidad de la comprobación que la Comisión está obligada a efectuar al aplicar la referida disposición a las solicitudes de acceso que se refieran a documentos relativos a un procedimiento EU Pilot.
- 48 A este respecto, ha de observarse que el Tribunal de Justicia ha declarado, como excepción al principio rector de transparencia derivado de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 43, que, en casos excepcionales, las instituciones de la Unión pueden basarse en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos (sentencias 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, apartado 50; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 54; Suecia y otros/API y Comisión, antes citada,

apartado 74; de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, apartado 116; de 28 de junio de 2012, Comisión/Agrofert Holding, C-477/10 P, apartado 57, y de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 45).

- 49 En efecto, un examen individual y concreto de cada documento puede no ser necesario cuando, por razón de las circunstancias particulares del caso, resulte manifiesto que el acceso debe denegarse o, por el contrario, concederse. En tal supuesto, la institución de que se trate puede basarse en una presunción general aplicable a determinadas categorías de documentos, cuando las consideraciones de orden general similares puedan aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de la misma naturaleza o de la misma categoría (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet, presentadas en el asunto LPN/Comisión, antes citado, apartado 55).
- 50 En particular, en lo que respecta a la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a los procedimientos de investigación, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la existencia de tales presunciones generales en tres casos específicos, a saber: en lo que atañe a los documentos del expediente administrativo correspondiente a un procedimiento de control de las ayudas de Estado (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 61), en lo relativo a los documentos intercambiados entre la Comisión y los interesados o terceros en el marco de un procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas (sentencias, antes citadas, Comisión/Éditions Odile Jacob, apartado 123, y Comisión/Agrofert Holding, apartado 64), y en lo que respecta a los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento judicial (sentencia Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 94). Recientemente, el Tribunal de Justicia amplió la posibilidad de recurrir a una presunción general para los documentos relativos a la fase precontenciosa del procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 65).
- 51 Ahora bien, la cuestión que se plantea en el caso de autos es si, cuando la institución de que se trate invoca la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a los procedimientos de investigación, puede basarse en una presunción general aplicable a determinadas categorías de documentos para denegar el acceso a documentos relativos al procedimiento EU Pilot, como etapa anterior a la posible incoación formal de un procedimiento por incumplimiento.
- 52 A este respecto, ha de señalarse, ante todo, que la posibilidad de recurrir a presunciones generales aplicables a determinadas categorías de documentos, en lugar de examinar cada documento individual y concretamente antes de denegar el acceso, no resulta irrelevante. Las referidas presunciones no sólo tienen como consecuencia poner límites al principio fundamental de transparencia consagrado por el artículo 11 TUE, el artículo 15 TFUE y el Reglamento n° 1049/2001, sino también limitar en la práctica el acceso a los documentos de que se trata. Por consiguiente, el recurso a tales presunciones ha de basarse en razones sólidas y convincentes (conclusiones del Abogado General Wathelet dictadas en el asunto LPN/Comisión, antes citadas, apartado 57).
- 53 A continuación, de conformidad con la jurisprudencia, toda excepción a un derecho subjetivo o a un principio general del Derecho de la Unión —incluido el derecho de acceso previsto en el artículo 15 TFUE, apartado 3, en relación con el Reglamento n° 1049/2001— debe aplicarse e interpretarse de manera restrictiva (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 36; Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartado 36, y Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartados 70 a 73).
- 54 Por último, el Tribunal de Justicia ha declarado que el régimen de excepciones previsto en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 —y especialmente en su apartado 2— se basa 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 los que resultarían amenazados por esa

divulgación, por otra. La decisión que se adopte sobre una solicitud de acceso a documentos depende de que se determine qué interés debe prevalecer en el caso concreto (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 42).

- 55 En el caso de autos, tanto la Comisión como los coadyuvantes describen el procedimiento EU Pilot como un procedimiento de cooperación entre dicha institución y algunos de los Estados miembros de la Unión, entre ellos la República Federal de Alemania, consistente en lanzar un intercambio informal de información en caso de posibles infracciones del Derecho de la Unión. Según la Comisión, que a este respecto se basa en su Comunicación de 5 de septiembre de 2007 (véase el anterior apartado 11), se trata del procedimiento previo a la iniciación de la fase administrativa del procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. Dicho procedimiento puede referirse a la correcta aplicación del Derecho de la Unión o a la compatibilidad de una normativa nacional con las disposiciones del Derecho de la Unión y puede basarse en una denuncia de un ciudadano o tener su origen en la iniciativa propia de la Comisión. De este modo, si en el curso del procedimiento EU Pilot, se ponen de relieve indicios que sugieran que se ha infringido el Derecho de la Unión, la Comisión puede dirigir al Estado miembro de que se trate solicitudes de información e incluso pedirle que ponga fin al mal funcionamiento o pedirle que adopte medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión. El objetivo del procedimiento EU Pilot es poder resolver posibles infracciones al Derecho de la Unión que cometan los Estados miembros rápidamente y de manera eficaz, y, cuando sea posible, evitar la incoación de un procedimiento por incumplimiento en el sentido del artículo 258 TFUE.
- 56 Pues bien, el Tribunal General considera que las alegaciones formuladas por los demandantes y los Estados miembros que intervienen en su apoyo en el presente asunto que se refieren tanto a la naturaleza informal del procedimiento EU Pilot, como a las diferencias existentes entre dicho procedimiento y el procedimiento por incumplimiento no bastan para declarar que se ha producido un error en la premisa de razonamiento que figura en la resolución impugnada, según la cual, habida cuenta de la finalidad del procedimiento EU Pilot, la presunción general de denegación reconocida por la jurisprudencia para los procedimientos por incumplimiento, incluida su fase administrativa previa, debería ser igualmente aplicable en el marco de los procedimientos EU Pilot. En efecto, la *ratio decidendi* seguida por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, y las similitudes existentes entre el procedimiento EU Pilot y el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE abogan por tal reconocimiento.
- 57 En primer lugar, ha de señalarse que el elemento unificador del razonamiento del Tribunal de Justicia en todas las sentencias relativas al acceso a documentos en procedimientos de investigación en los que se admite una presunción general de denegación es el hecho de que el acceso a los documentos de determinados procedimientos es del todo incompatible con su buen desarrollo y podría comprometerlos (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet en el asunto LPN/Comisión, antes citadas, apartado 68). Ahora bien, dicho elemento unificador resulta igualmente aplicable al procedimiento EU Pilot, en que una presunción general se impone esencialmente por la necesidad de garantizar su funcionamiento correcto y de asegurarse de que sus objetivos no se vean comprometidos. En la resolución impugnada, la Comisión se basó en la misma premisa, cuando explicó que, en el marco de un procedimiento EU Pilot, debe reinar un clima de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, que les permita entablar un proceso de negociación y de compromiso con objeto de llegar a un arreglo amistoso de la controversia, sin necesidad de incoar un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, que puede conducir a un procedimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 58 Además, aunque, como alegan los demandantes, el procedimiento EU Pilot no es equivalente en todos sus aspectos a un procedimiento en materia de control de ayudas de Estado o de concentraciones o a un procedimiento jurisdiccional, estos últimos tampoco son equivalentes entre sí (conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto LPN/Comisión, antes citadas, apartado 69), lo que no ha impedido al Tribunal de Justicia reconocer, respecto de todos esos asuntos, la posibilidad

de recurrir a presunciones generales aplicables a determinadas categorías de documentos. El fin de salvaguardar la integridad del desarrollo del procedimiento, que ha llevado al Tribunal de Justicia a reconocer una presunción general en materia de control de las ayudas de Estado o de las concentraciones o en un procedimiento por incumplimiento, conduce, por lo tanto, a admitir que tal presunción general es aplicable a los procedimientos EU Pilot.

- 59 En segundo lugar, los procedimientos EU Pilot y el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, particularmente su fase administrativa previa, presentan similitudes que justifican la aplicación de un enfoque común en ambos casos. Pues bien, esas similitudes prevalecen sobre las diferencias alegadas por los demandantes y los Estados miembros que intervienen en su apoyo.
- 60 En efecto, ha de señalarse, en primer lugar, que tanto el procedimiento EU Pilot, como el procedimiento por incumplimiento en su fase administrativa previa permiten a la Comisión ejercer mejor su función de guardiana del Tratado FUE. Los dos procedimientos tienen por objeto garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión, dando al Estado miembro de que se trate la posibilidad de invocar sus motivos de defensa y evitando, si es posible, un procedimiento jurisdiccional. En ambos casos, incumbe a la Comisión, cuando considera que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones, apreciar la oportunidad de actuar contra dicho Estado (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 61, y la jurisprudencia citada).
- 61 En segundo lugar, el procedimiento EU Pilot, al igual que la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento, tiene un carácter bilateral entre la Comisión y el Estado miembro afectado, aun cuando una denuncia, como la del caso de autos, pueda ponerlo en marcha, dado que, en cualquier caso, el posible denunciante no tiene derecho alguno con respecto al resultado del procedimiento por incumplimiento (apartados 7, 9 y 10 de la Comunicación de 20 de marzo de 2002).
- 62 En tercer lugar, aunque la fase administrativa previa del procedimiento EU Pilot no es equivalente en todos sus aspectos al procedimiento por incumplimiento, puede conducir al mismo, dado que la Comisión puede, al término de dicha fase, abrir formalmente el procedimiento por incumplimiento por medio de un escrito de requerimiento y, en su caso, acudir al Tribunal de Justicia con objeto de que éste declare el incumplimiento que reprocha al Estado miembro de que se trate. En estas circunstancias, la divulgación de documentos en el marco del procedimiento EU Pilot perjudica a la fase siguiente, a saber, el procedimiento por incumplimiento. Además, si la Comisión estuviera obligada a permitir el acceso a información sensible facilitada por los Estados miembros y revelar sus argumentos de defensa en el marco del procedimiento EU Pilot, los Estados miembros podrían ser reticentes a compartirla desde el principio. Si bien el mantenimiento del carácter confidencial en la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento ha sido reconocido por la jurisprudencia, la misma confidencialidad se justifica *a fortiori* en el procedimiento EU Pilot, cuya única finalidad es evitar un procedimiento de infracción que implica un tratamiento más duradero y complejo y, en su caso, un recurso por incumplimiento.
- 63 Por consiguiente, procede concluir que, cuando la institución de que se trate invoca la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, relativa a los procedimientos de investigación, puede basarse en una presunción general para denegar el acceso a documentos relativos al procedimiento EU Pilot, como etapa anterior a la posible incoación formal de un procedimiento por incumplimiento.
- 64 La conclusión a la que se llega en el anterior apartado 63 no se ve desvirtuada por las demás alegaciones de los demandantes y de los Estados miembros que intervienen en su apoyo.
- 65 En efecto, en primer lugar, los demandantes alegan que el procedimiento EU Pilot, debido a su naturaleza informal y no oficial y a su falta de fundamento jurídico en los Tratados, no puede equipararse al procedimiento administrativo previo oficial previsto en el artículo 258 TFUE.

- 66 Ahora bien, a este respecto, ha de señalarse que, aunque el procedimiento EU Pilot no está previsto expresamente en el Tratado, esto no significa que no tenga base jurídica. En efecto, por una parte, el procedimiento EU Pilot debe entenderse en el sentido de que se deriva de las facultades inherentes a la obligación de la Comisión de controlar el cumplimiento del Derecho de la Unión por los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60). Por lo tanto, un mecanismo o un procedimiento de intercambio de información anterior a la apertura del procedimiento por incumplimiento ha existido siempre y es inevitable para efectuar las primeras comprobaciones de los hechos y para encontrar los primeros indicios de una posible infracción al Derecho de la Unión. Por otra parte, el procedimiento EU Pilot tiene precisamente por objeto formalizar los primeros intercambios de información entre la Comisión y los Estados miembros relativos a las posibles infracciones al Derecho de la Unión. En tales circunstancias, aunque el procedimiento EU Pilot no esté basado en el artículo 258 TFUE, estructura el modo de proceder que la Comisión ha adoptado tradicionalmente al recibir una denuncia o cuando ha actuado por su propia iniciativa.
- 67 En segundo lugar, tanto los demandantes como las partes que intervienen en su apoyo alegan que la jurisprudencia citada por la Comisión en la resolución impugnada no puede aplicarse por analogía en el caso de autos. Se trata, en particular, de las sentencias Petrie y otros/Comisión; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau; de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión; Comisión/Éditions Odile Jacob, y Comisión/Agrofert Holding, antes citadas, así como de las sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión (C-64/05 P, Rec. p. I-11389), y del Tribunal General, de 14 de febrero de 2012, Alemania/Comisión (T-59/09).
- 68 No obstante, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia resolvió esta cuestión en la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada. En efecto, como se ha señalado en el anterior apartado 58, el fin único de preservar la integridad del desarrollo del procedimiento, que ha llevado al Tribunal de Justicia a reconocer una presunción general en materia de control de las ayudas de Estado (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada) y de concentraciones (sentencias Comisión/Éditions Odile Jacob y Comisión/Agrofert Holding, antes citadas), así como en un procedimiento jurisdiccional (sentencia Suecia y otros/API y Comisión, antes citada) y en la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada), es aplicable, *mutatis mutandis*, a los procedimientos por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. Ahora bien, como se desprende de los anteriores apartados 59 a 62, esta consideración es también válida para los procedimientos EU Pilot.
- 69 En tercer lugar, los demandantes y los Estados miembros que intervienen en su apoyo observan que una presunción general de denegación, aplicable por principio a toda categoría de documentos no está justificada, habida cuenta de que los documentos relativos a un procedimiento por infracción, incluidos los relativos al procedimiento EU Pilot, comprenden documentos de diversa índole que podrían no ser sensibles y, en principio, podrían ser accesibles para el público, como, por ejemplo, los informes científicos o las clarificaciones sobre las disposiciones vigentes.
- 70 Ahora bien, por una parte, ha de señalarse que, como ha considerado el Tribunal de Justicia, cuando el acceso se deniega sobre la base de una presunción general, los interesados tienen derecho a demostrar, si así lo desean, que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62; Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 103; Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 126, y Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 68).
- 71 Por otra parte, ha de señalarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión no está obligada a fundar su decisión en una presunción general. Siempre podrá optar por llevar a cabo un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso y facilitar la

correspondiente motivación. Además, si comprueba que el procedimiento EU Pilot al que se refiere una solicitud de acceso presenta características que permiten la divulgación íntegra o parcial de los documentos del expediente, tendrá obligación de proceder a tal divulgación (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 67).

- 72 En cuarto lugar, los demandantes y los Estados miembros que intervienen en su apoyo señalaron en la vista que, conforme al apartado 47 de la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, una presunción general relativa a los documentos de un procedimiento EU Pilot no puede, en cualquier caso, reconocerse más que cuando se trata de una solicitud de acceso a un «conjunto de documentos» y no, como en el caso de autos, a solamente dos documentos.
- 73 Sin embargo, no puede acogerse esta interpretación de la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada.
- 74 En efecto, ha de señalarse que la exigencia de un requisito relativo a la cantidad mínima de documentos que deben ser objeto de una solicitud de acceso para permitir la aplicación de una presunción general de denegación, además de tropezar con dificultades de aplicación en la determinación concreta de la referida cantidad mínima, resulta irreconciliable con el motivo subyacente al reconocimiento de tal presunción general para los procedimientos por incumplimiento y los procedimientos EU Pilot, a saber, el buen funcionamiento de dichos procedimientos y el riesgo de comprometer su resultado (véase el anterior apartado 57).
- 75 Por lo tanto, es un criterio cualitativo, a saber, el hecho de que los documentos se refieren a un mismo procedimiento EU Pilot, el que determina la aplicación de la presunción general de denegación (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 45), y no, como sostienen los demandantes, un criterio cuantitativo, a saber, el número más o menos elevado de los documentos objeto de la solicitud de acceso de que se trate.
- 76 Por otra parte, ha de señalarse que en la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada (apartados 127 y 130), el Tribunal de Justicia reconoció que la Comisión podía aplicar una presunción general a una categoría de documentos aunque la solicitud de acceso únicamente se refiriese, como en el caso de autos, a dos documentos concretos.
- 77 En quinto lugar, los demandantes sostienen que en la lista de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 no figuran como categoría formulaciones como «procedimiento EU Pilot» o «diálogo en plena confianza entre el Estado miembro y la Comisión». A este respecto, ha de señalarse, no obstante, que tal consideración ha sido utilizada por el Tribunal de Justicia para fundamentar la interpretación de la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 relativa a las actividades de investigación y justificar de este modo la necesidad de recurrir a una presunción general aplicable a determinadas categorías de documentos relativos a los procedimientos de infracción, como el procedimiento EU Pilot.
- 78 En sexto lugar, los demandantes alegan que la Comisión habría podido evitar que la clínica privada administrase los tratamientos controvertidos si hubiese actuado inmediatamente después de haber recibido su denuncia. En particular, afirman que la Comisión ha «permitido a [la clínica privada] [...] continuar administrando con total impunidad tratamientos ilegales y utilizar a estos efectos un medicamento de terapia avanzada no autorizado».
- 79 No obstante, ha de señalarse que la solicitud presentada por los demandantes en el presente asunto, tal como se desprende de las pretensiones de la demanda, tiene por objeto la anulación de la resolución impugnada. En la medida en que, por una parte, mediante sus alegaciones los demandantes invocan la responsabilidad de la Comisión por una supuesta omisión ilegal a raíz de la presentación de su denuncia y, por otra, las pretensiones formuladas no pueden poner en tela de juicio la legalidad de la resolución impugnada, procede desestimar estas pretensiones por ser inoperantes.

- 80 Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede concluir que la Comisión no incurrió en error de Derecho al interpretar el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 en el sentido de que podía denegar el acceso a los documentos controvertidos relativos a un procedimiento EU Pilot sin examinarlos de manera concreta e individual.
- 81 Con carácter subsidiario, el Reino de Suecia alega, esencialmente, que, en cualquier caso, la Comisión debía haber motivado la resolución impugnada indicando expresamente que la presunción general de que se trata era efectivamente aplicable a los documentos controvertidos.
- 82 A este respecto, ha de recordarse que, según la jurisprudencia, la institución de la Unión que pretende basarse en una presunción general debe verificar en cada caso si las consideraciones de orden general aplicables normalmente a una clase específica de documentos son efectivamente aplicables al documento cuya divulgación se solicita (véase, en este sentido, la sentencia Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartado 50).
- 83 Además, la exigencia de verificar si resulta realmente aplicable la presunción general de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos a los que se haya solicitado el acceso en el caso concreto. Tal exigencia privaría a dicha presunción general de su efecto útil, que consiste en permitir que la Comisión responda a una solicitud de acceso de un modo global (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 68).
- 84 En el caso de autos, basta con señalar que, en la resolución impugnada, la Comisión señaló, ante todo, que los documentos controvertidos a los que los demandantes solicitaban acceder eran dos cartas que había enviado a las autoridades alemanas en el marco del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO. A continuación, la Comisión precisó que dicho procedimiento consistía en una investigación para comprobar si, a la luz de los hechos denunciados por los demandantes, la República Federal de Alemania había infringido el Derecho de la Unión. Además, explicó que la referida investigación era la fase previa a la posible incoación de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE. Por último, señaló que, en la medida en que la investigación estaba todavía en curso y no había finalizado, la divulgación de los documentos controvertidos habría puesto en peligro y comprometido los objetivos de las actividades de investigación.
- 85 Por lo tanto, contrariamente a lo que alega el Reino de Suecia, la Comisión comprobó que los documentos controvertidos a los que los demandantes habían solicitado acceder eran objeto de un procedimiento de investigación que estaba en curso y que, en consecuencia, la presunción general de que se trata era efectivamente aplicable a los referidos documentos.
- 86 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte del primer motivo, relativa a la existencia de un interés público superior

– Alegaciones de las partes

- 87 Los demandantes, apoyados por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, alegan que la Comisión no ponderó acertadamente los intereses en conflicto en el caso de autos, por lo que la conclusión de que ningún interés superior al interés del procedimiento EU Pilot podía justificar la divulgación de los documentos controvertidos. Esencialmente alegan que el objetivo de protección de la salud debía prevalecer sobre el interés particular de la Comisión en proseguir su investigación.
- 88 La Comisión se opone a las alegaciones de los demandantes.

– Apreciación del Tribunal

- 89 Los demandantes, apoyados por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, reprochan a la Comisión haber incurrido en error de apreciación al considerar que ningún interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del Reglamento n° 1049/2001 justificaba la divulgación de los documentos controvertidos.
- 90 Con carácter previo, ha de señalarse que, aun en el caso de que, como sucede en el presente asunto, la Comisión se base en una presunción general para denegar el acceso a los documentos solicitados con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, no queda excluida la posibilidad de demostrar que existe un interés público superior que justifica la divulgación de los referidos documentos en virtud de la última parte de la referida disposición (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Éditions Odile Jacob, antes citada, apartado 126).
- 91 Ahora bien, según la jurisprudencia, incumbe a quien alega la existencia de un interés público superior invocar de manera concreta las circunstancias que justifiquen la divulgación de los documentos de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62; Suecia y otros/API y Comisión, antes citada, apartado 103; Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 68, y de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 94).
- 92 Además, consideraciones de orden meramente general no bastan para demostrar que un interés público superior prevalece sobre las razones que justifican denegar la divulgación de los documentos en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 93).
- 93 Además, el interés público superior que puede justificar la divulgación de un documento no ha de ser necesariamente distinto de los principios que subyacen al Reglamento n° 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartados 74 y 75, y de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, apartado 92).
- 94 En el presente asunto, ha de señalarse que, en la resolución impugnada, la Comisión consideró que ningún interés público superior justificaba la divulgación de los documentos con arreglo al artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del Reglamento n° 1049/2001, puesto que la mejor manera de servir al interés general en el presente asunto era llevar a buen fin el procedimiento EU Pilot con la República Federal de Alemania. Según la Comisión, dicho procedimiento permite comprobar si el Derecho de la Unión había sido infringido de manera efectiva a la luz de los hechos alegados por los demandantes en su denuncia contra las autoridades alemanas.
- 95 Esta apreciación de la Comisión no está viciada por error alguno.
- 96 En efecto, en primer lugar, varias alegaciones formuladas por los demandantes en el marco de esta parte tienen por objeto demostrar el incumplimiento de la supuesta obligación de examen concreto e individual al que la Comisión debía haber sometido los documentos solicitados en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001. Ahora bien, procede señalar que dichas alegaciones han sido examinadas en el marco de la primera parte del primer motivo y que, en particular, han sido desestimadas por infundadas, de manera que no pueden prosperar en el marco de esta parte.
- 97 En segundo lugar, ha de señalarse que los demandantes, además de las alegaciones generales relativas a la gravedad de la infracción alegada, en lo que respecta a la necesidad de protección de la salud pública y al hecho de que los tratamientos administrados en la clínica privada causaron la muerte de varios pacientes en Alemania, no sustentan los motivos concretos que justificarían, en el caso de autos, la divulgación de los documentos controvertidos. En particular, no explican en qué medida la divulgación de dichos documentos a los demandantes, a saber, dos solicitudes de información

dirigidas por la Comisión a la República Federal de Alemania, sirve al interés de proteger la salud pública. A este respecto, ha de subrayarse que, como se desprende de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 91 y 92, si bien es cierto que al aplicar la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001, la carga de la prueba incumbe a la institución que invoca la referida excepción, en cambio, por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del citado Reglamento, incumbe a quien sostenga la existencia de un interés público superior, en el sentido de la última parte de la frase de la referida disposición, demostrar su existencia.

- 98 En tercer lugar, suponiendo que se estimaran las alegaciones generales relativas a la existencia de un interés general en la protección de la salud, la divulgación de los documentos solicitados, en el presente asunto, no permite satisfacer tal interés. En efecto, ha de señalarse que no incumbe a los demandantes demostrar en qué medida las autoridades alemanas respetaron el Derecho de la Unión, en concreto el Reglamento n° 1394/2007, a la vista de los hechos expuestos en la denuncia de aquéllas. Al contrario, procede confirmar la apreciación de la Comisión de que el interés público en que ella misma clarificara si la República Federal de Alemania había observado el Derecho de la Unión constituía la vía más eficaz para proteger la salud pública.
- 99 En cuarto lugar, los demandantes alegan que los documentos controvertidos sirven para fundamentar la acción de responsabilidad extracontractual que, en su caso, podrían entablar ante los tribunales nacionales alemanes. Esencialmente, la solicitud de los demandantes tiene por objeto obtener documentos de prueba que fundamenten su acción de responsabilidad, utilizando a tal efecto la Comisión y los poderes de investigación de que dispone en su función de guardiana del Tratado FUE. Sin embargo, no cabe considerar que el interés de los demandantes en presentar documentos de prueba ante el órgano jurisdiccional nacional constituya un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, última parte de la frase, del Reglamento n° 1049/2001, sino un interés particular (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Agrofert Holding, antes citada, apartado 86). En efecto, no cabe admitir que la Comisión sea instrumentalizada a fin de obtener un acceso a pruebas que no están disponibles por otra vía. A este respecto, ha de señalarse que, aunque los hechos que dieron lugar a la acción de los demandantes ante los órganos jurisdiccionales alemanes y europeos son evidentemente desafortunados y lamentables, la Comisión destacó acertadamente que los demandantes deben interponer un recurso judicial haciendo uso de las vías de recurso y de los medios para la obtención de pruebas que el ordenamiento jurídico nacional les reconozca.
- 100 En quinto lugar, los demandantes reprochan a la Comisión no haberles otorgado el acceso a los documentos controvertidos, a la luz del interés público invocado, ni siquiera una vez finalizado el procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO. A este respecto, basta con señalar que de reiterada jurisprudencia se desprende que, en el marco de un recurso de anulación interpuesto en virtud del artículo 263 TFUE, la legalidad del acto recurrido debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto (véase la sentencia del Tribunal General de 30 de septiembre de 2009, Francia/Comisión, T-432/07, no publicada en la Recopilación, apartado 43, y la jurisprudencia citada). Ahora bien, ha de señalarse que la terminación del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO se produjo después de que se adoptara la resolución impugnada. Por lo tanto, debe desestimarse la alegación de los demandantes.
- 101 En cualquier caso, no cabe excluir que, como se desprende, por una parte, del apartado 12 de la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citada, y, por otra, de lo manifestado por la Comisión en la vista, en el presente asunto podía darse a los demandantes acceso íntegro o parcial a los documentos de que se trata en la medida en que la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 dejaba de ser aplicable a raíz del archivo de la denuncia por parte de la Comisión, salvo en caso de que dichos documentos estuvieran amparados por alguna otra excepción en virtud del mismo Reglamento. Pues bien, únicamente podría considerarse una hipótesis como ésta si la Comisión recibiera una nueva solicitud de acceso.
- 102 Por consiguiente, ha de desestimarse la segunda parte del primer motivo.

103 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que la Comisión no incurrió en error alguno al considerar que la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n° 1049/2001 permite no conceder a los demandantes el acceso total a los documentos controvertidos.

104 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de los demandantes.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001

Alegaciones de las partes

105 Los demandantes alegan que la Comisión vulneró el derecho de los demandantes a obtener un acceso parcial a los documentos controvertidos.

106 La Comisión se opone a las alegaciones de los demandantes.

Apreciación del Tribunal

107 En virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, y del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, la demanda deberá contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. Esta exposición debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal ejercer su control jurisdiccional. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la Justicia, es necesario que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa el recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (autos del Tribunal de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20, y de 11 de julio de 2005, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, T-294/04, Rec. p. II-2719, apartado 23).

108 En el caso de autos, ha de señalarse que, aparte de exponer de forma abstracta en su demanda un motivo basado en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, los demandantes no desarrollan ningún argumento en apoyo del mismo.

109 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

110 Los demandantes sostienen que, además de los motivos relativos a la falta de examen concreto e individual abordados en el marco del primer motivo, la Comisión incumplió la obligación de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE. En particular, consideran que, contrariamente a jurisprudencia reiterada, la resolución impugnada no permite comprender ni verificar qué motivos justifican concretamente la denegación de su solicitud de acceso. Además, alegan que las referencias jurisprudenciales citadas en apoyo de la resolución impugnada se hicieron de manera arbitraria y fragmentaria.

- 111 Por otra parte, los demandantes reprochan a la Comisión haber tratado las solicitudes de acceso a los documentos controvertidos en el marco de una misma decisión sin distinguir el contenido de dichos documentos. Por consiguiente, señalan que no les es posible determinar cuáles son las razones de denegación que corresponden a los diferentes documentos a los que se había solicitado el acceso.
- 112 La Comisión se opone a las alegaciones de los demandantes.

Apreciación del Tribunal

- 113 Los demandantes sostienen, esencialmente, que la Comisión ha incumplido la obligación de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE, en la medida en que no facilitó razón alguna que explicara la medida en que el acceso a los documentos controvertidos habría podido vulnerar las excepciones contempladas en el Reglamento n° 1049/2001.
- 114 Según reiterada jurisprudencia, debe motivarse toda decisión de una institución en relación con las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 (sentencia Suecia y Turco/Consejo, antes citada, apartado 48, y sentencias del Tribunal General de 11 de marzo de 2009, Borax Europe/Comisión, T-166/05, no publicada en la Recopilación, apartado 44, y de 12 de septiembre de 2013, Besselink/Consejo, T-331/11, no publicada en la Recopilación, apartado 96).
- 115 Incumbe a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real (sentencia de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, Rec. p. II-1429, apartado 61).
- 116 La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, el contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63 y la jurisprudencia citada).
- 117 En el caso de autos ha de señalarse que, en la resolución impugnada, la Comisión constató lo siguiente:

«3. PROTECCIÓN DEL OBJETIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

El artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 dispone que “las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de [...] el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría”.

Los documentos solicitados son dos escritos que la Comisión envió a las autoridades alemanas a fin de conocer su posición en relación con el procedimiento [EU Pilot] 2070/11/SNCO, y la respuesta de las autoridades alemanas a dichos escritos. El proyecto piloto de la Unión precede la posible apertura de la fase formal de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE.

En los documentos objeto de sus solicitudes, las explicaciones de la Comisión y las cuestiones formuladas, así como las respuestas del Gobierno federal, ponen de relieve los problemas principales del procedimiento [EU Pilot] 2070/11/SNCO. En tales circunstancias, la divulgación anticipada de los documentos solicitados afectaría al diálogo entre las autoridades alemanas y la Comisión, diálogo que aún está en curso. A fin de que la Comisión pueda cumplir su función y encontrar una solución a un posible incumplimiento, es necesario mantener un clima de confianza recíproca entre la Comisión y el Estado miembro a lo largo de todas las fases del procedimiento hasta su terminación definitiva.

[...]

4. ACCESO PARCIAL

De conformidad con el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, [la Comisión] también consideró un acceso parcial al documento solicitado. Sin embargo, un acceso parcial no es posible, puesto que, en esta fase del procedimiento [EU Pilot], los documentos de que se trata están en su totalidad comprendidos en la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. En particular, ninguna parte de los tres documentos objeto de su solicitud puede divulgarse sin divulgar al mismo tiempo al menos una parte de las cuestiones suscitadas por dicho procedimiento [EU Pilot] y comprometer de este modo el clima de confianza recíproca con las autoridades alemanas.

5. INTERÉS PÚBLICO SUPERIOR QUE JUSTIFICA LA DIVULGACIÓN

[...] El hecho de que se ponga fin a un incumplimiento del Derecho de la Unión, como ocurre en el procedimiento [EU Pilot] de que se trata, es un asunto de interés público, particularmente, cuando las circunstancias del caso de autos son particularmente graves, como ustedes señalan. Precisamente por esa razón, la Comisión ha realizado este examen. Sin embargo, la experiencia de la Comisión, confirmada por la jurisprudencia, enseña que se sirve mejor al interés público en que se resuelva el asunto y eventualmente en que el Estado miembro cumpla el Derecho de la Unión si se preserva el clima de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro interesado. Lo mismo ocurre cuando el incumplimiento alegado puede tener consecuencias muy graves, incluidas consecuencias para la salud de los ciudadanos. En estas circunstancias especialmente graves, resulta decisivo, en particular, encontrar una solución rápida y eficaz al problema, si tras el examen efectuado por la Comisión resulta que se ha producido un incumplimiento. [La Comisión considera] que la mejor forma de encontrar una solución rápida es mantener un clima de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro interesado [...]»

- ¹¹⁸ De lo antedicho se desprende que, en la resolución impugnada, la Comisión indicó, ante todo, la excepción en la que basaba la denegación del acceso solicitado por los demandantes, a saber, la excepción relativa al interés público en materia de investigación, derivada del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, al precisar, a este respecto, que la divulgación precoz de los documentos de que se trata podía afectar al diálogo entre ella y las autoridades alemanas en el procedimiento EU Pilot que estaba todavía abierto. A continuación, consideró que no podía concederse un acceso parcial en virtud del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n° 1049/2001, puesto que los documentos objeto de la solicitud de los demandantes no podían divulgarse sin revelar al menos una parte de la problemática del procedimiento EU Pilot 2070/11/SNCO. Por último explicó que, en su opinión, los demandantes no podían invocar interés público superior alguno, puesto que podía encontrarse una solución de manera más eficaz a los hechos expuestos en su denuncia si se mantenía el clima de confianza mutua entre ella y la República Federal de Alemania.

- 119 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostienen los demandantes, en las circunstancias del presente asunto, los datos aportados por la Comisión en la resolución impugnada permiten que los demandantes comprendan y el Tribunal verifique, por una parte, si los documentos controvertidos están comprendidos efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real.
- 120 La declaración anterior no puede desvirtuarse por las demás alegaciones formuladas por los demandantes.
- 121 En efecto, en primer lugar, los demandantes reprochan a la Comisión haber tratado conjuntamente, en la misma decisión confirmativa, el acceso a las dos solicitudes distintas relativas a las solicitudes de información dirigidas por la Comisión a las autoridades alemanas, de 10 de mayo y 10 de octubre de 2011 respectivamente.
- 122 En este contexto, ha de señalarse, de entrada, que los demandantes no explican en qué medida tal tratamiento conjunto dio lugar a un incumplimiento de la obligación de motivación. En cualquier caso, por una parte, ha de considerarse, como sostiene la Comisión, que nada puede impedir a dicha institución tratar más de una solicitud de acceso procedente de un mismo solicitante en una sola respuesta, siempre que trate la totalidad del objeto de las diferentes solicitudes y que la respuesta sea lo suficientemente clara como para que el solicitante pueda saber a qué solicitud de acceso se refieren las diferentes partes de la respuesta. En el presente asunto, la Comisión distinguió los documentos controvertidos en la resolución impugnada y, como se desprende del anterior apartado 119, indicó las razones que la llevaron a denegar el acceso a los referidos documentos de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001. Por otra parte, al igual que señala la Comisión, este modo de proceder es aún más apropiado cuando existe, como ocurre en el caso de autos, una relación de hecho entre varias solicitudes de acceso.
- 123 En segundo lugar, los demandantes reprochan a la Comisión haber citado de manera fragmentaria las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Sin embargo, esta alegación no puede prosperar. En efecto, a este respecto basta con señalar que la Comisión se refirió a las resoluciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General que podían fundamentar sus apreciaciones jurídicas relativas a la aplicación de una presunción general para denegar el acceso a documentos (sentencias Petrie y otros/Comisión; Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, y de 14 de noviembre de 2013, LPN/Comisión, antes citadas). De la resolución impugnada se desprende que dichas citas se refieren a la jurisprudencia en materia de acceso a los documentos relativos a las actividades de investigación en el marco de la explicación de los motivos que, según la Comisión, fundamentan su decisión de denegar la solicitud de los demandantes. Por otra parte, las citas efectuadas por la Comisión eran lo suficientemente precisas como para permitir a los demandantes identificar las referidas sentencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal General y oponerse a su pertinencia en el marco de un recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, tal como hicieron con el presente recurso de anulación.
- 124 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la Comisión no incumplió la obligación de motivación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE.
- 125 En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción de la Comunicación de 20 de marzo de 2002

Alegaciones de las partes

- 126 Los demandantes alegan que la Comisión ha infringido las normas sobre la tramitación de las denuncias de los ciudadanos de la Unión, tal como se desprende de la Comunicación de 20 de marzo de 2002. Señalan que dichas normas tienen por objeto proteger a los denunciantes garantizando que las denuncias sean tratadas en el marco de un procedimiento transparente, objetivo y conforme con el Derecho de la Unión. En particular, reprochan a la Comisión no haberles informado de la correspondencia que ésta había intercambiado con las autoridades alemanas y no haber observado el plazo de instrucción de la denuncia previsto en la referida Comunicación.
- 127 La Comisión alega, esencialmente, que el cuarto motivo es inoperante en el marco del recurso de anulación interpuesto por los demandantes.

Apreciación del Tribunal

- 128 Con carácter previo, ha de señalarse que la Comunicación de 20 de marzo de 2002 expone las normas internas de la Comisión aplicables a la tramitación de las denuncias de los ciudadanos de la Unión. De conformidad con la jurisprudencia, la referida Comunicación contiene las medidas administrativas internas que la Comisión ha de respetar en el marco de una denuncia en lo que respecta al denunciante (auto del Tribunal de 7 de septiembre de 2009, LPN/Comisión, T-186/08, no publicado en la Recopilación, apartado 55).
- 129 En el caso de autos, ha de recordarse que el presente recurso tiene por objeto la anulación de la decisión de la Comisión por la que se deniega el acceso a dos solicitudes de información dirigidas a la República Federal de Alemania en virtud del Reglamento n° 1049/2001. Por consiguiente, en el presente asunto, únicamente procede pronunciarse sobre la legalidad de la resolución impugnada a la luz del referido Reglamento.
- 130 Además, la Comunicación de 20 de marzo de 2002 no puede constituir una base jurídica que permita apreciar la legalidad de una decisión denegatoria del acceso a los documentos controvertidos. En efecto, no fija regla alguna que rijan el acceso a los documentos en el marco de un procedimiento por incumplimiento, o del procedimiento EU Pilot, y no confiere a los denunciantes ningún derecho en este sentido. Al contrario, se limita a indicar que, en lo que respecta a un procedimiento por incumplimiento, el acceso a los documentos debe efectuarse de conformidad con el Reglamento n° 1049/2001. En tales circunstancias, la referida Comunicación no puede tener incidencia alguna sobre la apreciación de las solicitudes de acceso a documentos con arreglo al Reglamento n° 1049/2001.
- 131 En consecuencia, el cuarto motivo debe desestimarse por ser inoperante.
- 132 Del conjunto de las consideraciones anteriores resulta que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

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

¹³⁴ A la vista de las circunstancias del caso de autos, procede decidir que cada parte cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Gratsias

Kancheva

Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de septiembre de 2014.

Firmas

i — Los apartados 49, 56, 58, 59, 61, 68, 70, 79, 97, 110, 117, 123 y 130 del presente texto han sufrido una modificación de carácter lingüístico con posterioridad a su primera publicación en línea.