



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

de 6 de febrero de 2020 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos de la Comisión relativos a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión — Documentos originarios de un tercero — Documentos originarios de un Estado miembro — Reglamento (CE) n.º 1370/2007 — Denegación parcial de acceso — Denegación total de acceso — Obligación de motivación — Excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales — Interés público superior»

En el asunto T-485/18,

Compañía de Tranvías de La Coruña, S. A., con domicilio social en A Coruña, representada por el Sr. J. Monrabà Bagan, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. W. Mölls y la Sra. C. Ehrbar, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la decisión de la Comisión de 7 de junio de 2018 mediante la que se deniega, parcial o totalmente, el acceso de la demandante a los documentos relativos al dictamen de la Comisión sobre la validez del contrato de las líneas de metro hasta 2039 comunicado a la República Francesa,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Frimodt Nielsen, Presidente, y el Sr. V. Kreuschitz (Ponente) y la Sra. N. Póltorak, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El 19 de diciembre de 2017, la demandante, Compañía de Tranvías de La Coruña, S. A., solicitó el acceso a varios documentos de la Dirección General (DG) de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 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 2001, L 145, p. 43).
- 2 En la solicitud de acceso, la demandante invocó la entrada en vigor del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1), y de la Loi n.º 2009-1503, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (Ley n.º 2009-1503, sobre la organización y la regulación del transporte ferroviario, por la que se establecen diversas disposiciones relativas al transporte), de 8 de diciembre de 2009 (JORF de 9 de diciembre de 2009, p. 21226). Asimismo, explicó que tenía conocimiento de que la Comisión había remitido a la República Francesa su dictamen sobre la validez del contrato de las líneas de metro hasta 2039. En este contexto, solicitó el acceso a todos los documentos existentes que estuvieran relacionados con esta cuestión, incluida toda la correspondencia interna, y a todos los documentos relacionados con esa misma cuestión, hubieran sido o no objeto de intercambio con la Société nationale des chemins de fer français (SNCF; Sociedad Nacional de Ferrocarriles Franceses, Francia), la Régie autonome des transports parisiens (RATP; Servicio Autónomo de Gestión Directa de los Transportes Parisinos, Francia) o los representantes o responsables del Gobierno francés, a los dictámenes de la Comisión, las actas de las reuniones o cualquier otro documento de cualquier naturaleza relativo a la referida cuestión.
- 3 Mediante escrito de 5 de marzo de 2018, el director general de la Dirección General de Movilidad y Transportes comunicó a la demandante que 27 documentos podían ser objeto de la solicitud de acceso y que tras examinarlos había decidido, sobre la base del artículo 4, apartados 1, letra b), y 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, conceder el acceso parcial a 13 de esos 27 documentos y denegar la divulgación de los 14 restantes. La Comisión adjuntó a su escrito la lista de esos 27 documentos y los documentos a los que se había concedido el acceso parcial.
- 4 El 19 de marzo de 2018, la demandante presentó ante la Comisión una solicitud confirmatoria, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 1049/2001, a efectos de que reexaminara la posición expresada en el escrito de 5 de marzo de 2018. En dicha solicitud, la demandante se opuso tanto a la denegación total como a la parcial de divulgar los documentos en cuestión, en la medida en que se basaban en la protección de los procedimientos judiciales, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 5 Mediante decisión del secretario general de la Comisión, de 7 de junio de 2018, adoptada en nombre de la Comisión con arreglo al artículo 4 de las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 [C(2018) 3780 final], se dio respuesta a la solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).
- 6 En la decisión impugnada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en primer lugar, la Comisión confirmó la negativa a divulgar diez de sus propios documentos y cuatro documentos de la República Francesa; en segundo lugar, confirmó el acceso parcial a diez de sus propios documentos, y, en tercer lugar, denegó totalmente el acceso a tres documentos de la RATP cuya divulgación había sido autorizada parcialmente. La Comisión fundamentó su decisión en la necesidad de proteger los procedimientos judiciales en curso

en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y, en relación con los tres últimos documentos, al auto de 12 de julio de 2018, RATP/Comisión (T-250/18 R, no publicado, EU:T:2018:458), y al auto de 12 de septiembre de 2019, RATP/Comisión (T-250/18, no publicado, EU:T:2019:615). La Comisión consideró, en esencia, que el contenido de los pasajes no divulgados de esos documentos estaba estrechamente relacionado con las cuestiones jurídicas planteadas en los procedimientos judiciales en cuestión. Además, la Comisión examinó si podía concederse un acceso parcial a los documentos solicitados o si existía un interés público superior que justificara su divulgación y concluyó que procedía la denegación, parcial o total, de acceso a los documentos en cuestión.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 7 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 9 de agosto de 2018, la demandante interpuso el presente recurso.
- 8 La demandante solicita formalmente al Tribunal que:
 - Anule la decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 9 La Comisión solicita al Tribunal que:
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 10 De conformidad con el artículo 91, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, este Tribunal, mediante auto de 3 de mayo de 2019, pidió a la Comisión que presentara todos los documentos a los que se había denegado total o parcialmente el acceso en la decisión impugnada. La Comisión aportó tales documentos dentro de los plazos establecidos.
- 11 Por otro lado, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a las partes a que presentaran determinados documentos y formuló a las partes preguntas por escrito. Las partes aportaron los documentos requeridos y respondieron a las preguntas formuladas dentro de los plazos fijados a tal efecto.
- 12 Ninguna de las partes solicitó ser oída en una vista oral conforme a lo dispuesto en el artículo 106 del Reglamento de Procedimiento. El Tribunal (Sala Tercera) decidió, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, resolver sin fase oral.

Fundamentos de Derecho

Observaciones preliminares

- 13 Al término de la exposición de cada uno de los motivos invocados, la demandante solicita además al Tribunal que ordene a la Comisión que le comunique los documentos a los que le fue denegado total o parcialmente el acceso en la decisión impugnada.

- 14 Estas solicitudes deben rechazarse por inadmisibles. En efecto, de una jurisprudencia reiterada se desprende que, en el marco del control de la legalidad que ejerce el Tribunal con arreglo al artículo 263 TFUE, este no puede dirigir órdenes conminatorias a las instituciones ni sustituir a estas últimas. Esta limitación del control de legalidad se aplica en todos los tipos de litigios de que pueda conocer el Tribunal (véanse, en este sentido, el auto de 3 de junio de 2010, Z/Comisión, T-173/09, no publicado, EU:T:2010:221, apartado 29 y jurisprudencia citada, y la sentencia de 9 de octubre de 2018, Pint/Comisión, T-634/17, no publicada, EU:T:2018:662, apartado 19).

Sobre el primer motivo

Sobre el alcance del primer motivo

- 15 La demandante considera que la denegación de acceso a los documentos solicitados en el presente asunto no podía justificarse sobre la base del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001. A su juicio, el principal objetivo de la solicitud de acceso era determinar el *dies a quo* aplicado por la Comisión a los contratos de servicios públicos adjudicados con arreglo al Derecho de la Unión Europea y al Derecho nacional que estuvieran comprendidos en la excepción prevista en el artículo 8, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007. La demandante estima que en ninguna de las cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), se solicitaba expresamente al Tribunal de Justicia que interpretara o determinara el *dies a quo* respecto de los contratos de servicios públicos adjudicados con arreglo al Derecho de la Unión y al Derecho nacional que estuvieran comprendidos en dicha excepción. La demandante alega que no aprecia ninguna relación directa —necesaria para la aplicación del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001— entre aquellos asuntos y la información que había solicitado inicialmente. Añade que la Comisión no examinó de manera concreta e individual el contenido de los documentos a los que se solicitó el acceso.
- 16 La demandante sostiene que, en consecuencia, la decisión impugnada no contiene una motivación suficiente que permita considerar que existe una relación entre la solicitud de acceso a los documentos y los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y justificar la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001. En particular, la demandante estima que, en la interpretación que debe adoptarse a efectos de determinar si una institución ha dado una explicación adecuada sobre una decisión suya, el riesgo de que se produzca un perjuicio para los procedimientos judiciales debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético. La demandante señala que, a tal fin, las conclusiones se deben sustentar en datos precisos, en función del contenido concreto del informe, que permitan comprender las razones por las cuales su divulgación podría haber supuesto un perjuicio grave para el proceso de toma de decisiones. Además, la motivación de un acto no puede ser general y abstracta. Ahora bien, a juicio de la demandante, la decisión impugnada no contiene ningún razonamiento detallado que justifique la denegación parcial o total de acceso a los documentos solicitados.
- 17 La Comisión considera, en esencia, que estaba justificado que no se divulgara la totalidad o parte de los documentos de que se trata por la existencia de una relación suficiente entre dichos documentos y las cuestiones jurídicas planteadas ante el Tribunal de Justicia en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y que la decisión impugnada estaba debidamente motivada.

- 18 Con carácter preliminar, debe señalarse que, si bien el primer motivo de recurso está formalmente basado en la existencia de «vicios sustanciales de forma», entre las alegaciones formuladas en apoyo de dicho motivo hay algunas referidas a la obligación de motivación y otras a la cuestión del carácter fundado de la motivación.
- 19 A este respecto, cabe recordar que la obligación de motivación constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y en el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en virtud del cual todo acto jurídico adoptado por las instituciones de la Unión debe estar motivado. Esta obligación implica que las instituciones de la Unión muestren de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto, de manera que, por una parte, los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada para hacer valer sus derechos y, por otra parte, el juez competente pueda ejercer su control (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63, y de 4 de junio de 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 53; véase asimismo la sentencia de 5 de diciembre de 2013, Comisión/Edison, C-446/11 P, no publicada, EU:C:2013:798, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 20 Así, en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001, se consideró que la obligación de la institución de motivar su decisión de denegar el acceso a un documento tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente para saber si la decisión está fundada o si, en su caso, adolece de algún vicio que permita impugnar su validez y, por otra parte, de permitir al juez de la Unión ejercer su control sobre la legalidad de la decisión. La amplitud de esta obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado (véase la sentencia de 25 de abril de 2007, WWF European Policy Programme/Consejo, T-264/04, EU:T:2007:114, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 21 Teniendo en cuenta su contenido y su función en el ordenamiento jurídico de la Unión, la obligación de motivación ha sido calificada de requisito sustancial de forma que el juez puede —o incluso debe— examinar de oficio (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de mayo de 2009, VIP Car Solutions/Parlamento, T-89/07, EU:T:2009:163, apartado 65 y jurisprudencia citada) y que debe distinguirse de la cuestión del carácter fundado de la motivación, pues esta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (sentencia de 5 de diciembre de 2013, Comisión/Edison, C-446/11 P, no publicada, EU:C:2013:798, apartado 20; véase asimismo la sentencia de 17 de septiembre de 2015, Total/Comisión, C-597/13 P, EU:C:2015:613, apartado 18 y jurisprudencia citada).
- 22 Por consiguiente, en el presente asunto, procede examinar, por una parte, las alegaciones formuladas en apoyo de la imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación y, por otra parte, las formuladas en apoyo de la imputación basada en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

Sobre la imputación de incumplimiento de la obligación de motivación

- 23 En cuanto concierne a los 20 documentos originarios de la Comisión, de la decisión impugnada resulta que se denegó total o parcialmente el acceso a tales documentos. La Comisión motivó la posición adoptada en dicha decisión indicando que los documentos se referían a la compatibilidad de la legislación francesa con el Reglamento n.º 1370/2007 y comprendían los escritos intercambiados entre la propia Comisión, la RATP y las autoridades francesas, así como entre sus diferentes servicios, entre ellos el jurídico. Asimismo, la Comisión indicó que una de las cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado italiano al Tribunal de Justicia en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), versaba sobre la interpretación de las disposiciones de dicho Reglamento que eran objeto de controversia en el marco de la apreciación de la legislación francesa. La Comisión concluyó

que la información contenida en los documentos solicitados estaba directamente relacionada con las cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado italiano que podían ser analizadas por el Tribunal de Justicia. A su juicio, la divulgación de las versiones íntegras de los documentos solicitados afectaría a la protección de los procedimientos judiciales en curso en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237). En la decisión impugnada, la Comisión precisó, además, que la divulgación de los documentos solicitados afectaría gravemente a su posición, a la de las autoridades francesas y a la de RATP en los citados asuntos, pendientes de resolución, ya que tales documentos contenían deliberaciones internas y argumentos que podrían ser utilizados en desventaja de las partes en los procedimientos en curso.

- 24 Por lo que se refiere a los cuatro documentos originarios de las autoridades francesas, la Comisión consideró en la decisión impugnada que dichas autoridades habían alegado razones apropiadas para denegar el acceso a esos documentos, con arreglo al artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001. La Comisión indicó que las autoridades francesas habían considerado que los documentos solicitados guardaban una estrecha relación con las cuestiones jurídicas planteadas por el Consejo de Estado italiano en los procedimientos judiciales pendientes en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y que, a primera vista, tales razones justificaban la aplicación del citado precepto. Por consiguiente, la Comisión decidió no divulgar los documentos en cuestión amparándose en dicho precepto.
- 25 En cuanto concierne a los tres documentos de la RATP, la Comisión indicó en la decisión impugnada que la divulgación parcial de esos documentos decidida en respuesta a otra solicitud de acceso había sido impugnada por la RATP ante los órganos jurisdiccionales de la Unión (véanse los asuntos que posteriormente dieron lugar al auto de 12 de julio de 2018, *RATP/Comisión*, T-250/18 R, no publicado, EU:T:2018:458, y al auto de 12 de septiembre de 2019, *RATP/Comisión*, T-250/18, no publicado, EU:T:2019:615), por lo que ella no podía conceder el acceso a esos documentos con arreglo al artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 no solo debido a los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), que estaban pendientes, sino también al asunto que dio lugar al auto de 12 de septiembre de 2019, *RATP/Comisión* (T-250/18, no publicado, EU:T:2019:615), asimismo pendiente.
- 26 Por último, la Comisión denegó el acceso parcial a los documentos solicitados aduciendo que no era posible conceder tal acceso sin poner en peligro los intereses en juego. Asimismo, consideró que no existía un interés público superior que justificara la divulgación de dichos documentos. En particular, estimó que, aun cuando pudiera existir cierto interés público subyacente en las cuestiones de interpretación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007, no procedía tomar en consideración el interés particular de la demandante en el contexto de una solicitud de acceso con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001. Por consiguiente, la Comisión concluyó que, en ese caso concreto, no existía un interés público superior que pudiera prevalecer sobre el interés en proteger los procedimientos judiciales en curso contemplado en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de este último Reglamento.
- 27 Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, procede declarar que la Comisión proporcionó a la demandante una indicación suficiente para que esta última pudiera saber si la decisión estaba fundada o si adolecía de un vicio que le permitiese impugnar su validez. Además, basándose en tal motivación, la demandante pudo impugnar, en el presente asunto, tanto la apreciación de la Comisión de que existía una relación directa entre los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y la información solicitada por la demandante como la apreciación de que el interés público superior había sido debidamente tenido en cuenta en ese caso concreto.

- 28 Por otro lado, la motivación de la decisión impugnada permite que el Tribunal ejerza el control sobre la legalidad de dicha decisión.
- 29 Por consiguiente, debe desestimarse la imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre la imputación de infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001

– Sobre el derecho de acceso en general

- 30 El Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto, como indican su considerando 4 y su artículo 1, garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones. No obstante, este derecho está sometido a su vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Así, el artículo 4 del mismo Reglamento establece un sistema de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento si su divulgación supone un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por dicho artículo.
- 31 Dado que tales excepciones excluyen la aplicación del principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véanse las sentencias de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 30 y jurisprudencia citada, y de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-18/15, no publicada, EU:T:2016:487, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 32 Por otro lado, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción al derecho de acceso establecido en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no basta para justificar la aplicación de tal excepción (sentencias de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 51, y de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-18/15, no publicada, EU:T:2016:487, apartado 34).
- 33 En efecto, por una parte, cuando la institución afectada decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, debe, en principio, explicar las razones por las cuales considera que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por la excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 que la propia institución invoca. Además, el riesgo de tal menoscabo debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (véanse las sentencias de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 52 y jurisprudencia citada, y de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-18/15, no publicada, EU:T:2016:487, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 34 Por otra parte, cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, le corresponde ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (véase la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-18/15, no publicada, EU:T:2016:487, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 35 Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la actividad jurisdiccional y la actividad administrativa no exigen el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de junio de 2010,

Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 60, y de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 77).

- 36 Por último, la correcta aplicación de una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 debe basarse en los hechos existentes en la fecha de adopción de la decisión por la que se deniegue el acceso a los documentos sobre la base de dicha excepción. En efecto, la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adopte (véase la sentencia de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 63 y jurisprudencia citada).

– Sobre el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001

- 37 Con arreglo al artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los procedimientos judiciales, salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 38 La protección de los procedimientos judiciales implica, en particular, que se garantice tanto la observancia del principio de igualdad de armas como la recta administración de la justicia y la integridad del procedimiento judicial.
- 39 Por un lado, en cuanto a la observancia del principio de igualdad de armas, cabe señalar que, si el contenido de los documentos que exponen la posición de una institución en un litigio tuviera que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas a los mismos podrían influir indebidamente en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de que se trate. Asimismo, el acceso de otra parte a los documentos relativos a la posición de una institución en un procedimiento judicial en curso podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio, equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas, en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a los documentos —y no el conjunto de las partes en el procedimiento— estaría sometida a la obligación de divulgación. Así pues, la observancia del principio de igualdad de armas es indispensable, dado que constituye el corolario del concepto mismo de proceso justo (véanse, en este sentido, las sentencias 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, EU:C:2010:541, apartados 86 y 87 y jurisprudencia citada, y de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 132).
- 40 Por otro lado, en cuanto a la recta administración de la justicia y a la integridad del procedimiento judicial, conviene recordar que la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento judicial, que los debates entre las partes y la deliberación del tribunal que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente, sin presiones externas sobre la actividad jurisdiccional. Pues bien, la divulgación de documentos que expongan la posición defendida por una institución en un procedimiento judicial pendiente llevaría a permitir que se ejercieran, aunque solo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates (véase, en este sentido, la sentencia 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, EU:C:2010:541, apartados 92, 93 y 130).
- 41 Así, en virtud del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, el interés público se opone a la divulgación del contenido de los documentos elaborados únicamente a efectos de un procedimiento judicial determinado. Tales documentos comprenden los escritos presentados en el curso de un determinado procedimiento judicial, los documentos internos relativos a la instrucción de un asunto en curso, las comunicaciones relativas al asunto entre la dirección general interesada y

el servicio jurídico o un bufete de abogados (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-18/15, no publicada, EU:T:2016:487, apartados 51 y 52 y jurisprudencia citada).

- 42 El artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 se opone asimismo a la divulgación de documentos que no han sido elaborados a los únicos efectos de un litigio concreto, pero cuya divulgación puede menoscabar, en el marco de un proceso judicial concreto, el principio de igualdad de armas. No obstante, para que esta excepción pueda aplicarse, es preciso que, en el momento de la adopción de la decisión que deniegue el acceso a los documentos solicitados, dichos documentos tengan una relación relevante, ya sea con un procedimiento judicial pendiente ante el juez de la Unión y en relación con el cual la institución afectada invoca tal excepción, o bien con un procedimiento pendiente ante un tribunal nacional, siempre y cuando se plantee una cuestión de interpretación o de validez de un acto del Derecho de la Unión, de modo que, habida cuenta del contexto del asunto, resulte especialmente probable que se produzca una remisión prejudicial. En esos dos casos, pese a que los documentos en cuestión no hayan sido elaborados en el marco de un procedimiento judicial concreto, la integridad del procedimiento judicial de que se trate y el principio de igualdad de armas entre las partes podrían verse seriamente dañados si las partes disfrutaran de un acceso privilegiado a información interna de la parte contraria estrechamente relacionada con los aspectos jurídicos de un litigio pendiente o de un litigio potencial pero inminente (sentencias de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-796/14, EU:T:2016:483, apartados 88 a 90, y de 15 de septiembre de 2016, Philip Morris/Comisión, T-18/15, no publicada, EU:T:2016:487, apartados 64 y 65).
- 43 Por último, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 se opone a la divulgación de los documentos únicamente mientras exista un riesgo de perjuicio para un procedimiento judicial (véase, en este sentido, la sentencia 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, EU:C:2010:541, apartados 130 a 135) y, por tanto, está limitada en el tiempo.

– *Sobre el alcance de la decisión impugnada*

- 44 En la decisión impugnada, la Comisión denegó total o parcialmente el acceso a 27 documentos solicitados por considerar que su divulgación afectaría al procedimiento judicial en curso en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), así como, en el caso de los documentos originarios de la RATP, al procedimiento judicial en curso en los asuntos que posteriormente dieron lugar al auto de 12 de julio de 2018, RATP/Comisión (T-250/18 R, no publicado, EU:T:2018:458) y al auto de 12 de septiembre de 2019, RATP/Comisión (T-250/18, no publicado, EU:T:2019:615). La Comisión consideró, en lo esencial, que todos los documentos a los que se denegó total o parcialmente el acceso estaban comprendidos en el ámbito de la excepción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, por cuanto estaban vinculados a la interpretación del artículo 8 del Reglamento n.º 1370/2007, objeto de controversia en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), pendientes ante el Tribunal de Justicia.
- 45 La demandante rebate esta apreciación. Considera, en esencia, que no existe una relación directa entre los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y la información solicitada, de modo que su divulgación no podría afectar a los procedimientos judiciales en curso en esos asuntos. En particular, la demandante alega que la cuestión del *dies a quo* respecto de los contratos de servicios públicos adjudicados al amparo de la excepción establecida en el artículo 8, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 no estaba directamente relacionada con las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional italiano en aquellos asuntos.

46 No obstante, la cuarta cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional italiano al Tribunal de Justicia en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), tiene la siguiente redacción:

«La expiración original de una adjudicación directa con posterioridad a la terminación del plazo de treinta años que finaliza el 3 de diciembre de 2039 [y que empezó a correr a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento n.º 1370/2007] ¿supone en cualquier caso la disconformidad de la adjudicación con los principios establecidos en el artículo 5, en relación con el artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento, o debe considerarse subsanada tal irregularidad de manera automática, a todos los efectos jurídicos, por reducción implícita *ex lege* (artículo 8, apartado 3, párrafo segundo) a ese plazo de treinta años?»

47 Así pues, el órgano jurisdiccional italiano pregunta al Tribunal de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la adjudicación de un contrato contemplado en el artículo 5, en relación con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007, por un período superior a 30 años, que expira el 3 de diciembre de 2039. Al plantear esta cuestión, parte de la presunción de que el plazo de 30 años contemplado en el artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento comienza a correr a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo. Ahora bien, tal presunción no es vinculante para el Tribunal de Justicia. Así sucede también con las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2018:869), posteriores a la decisión impugnada y que, en consecuencia, de conformidad con lo expuesto en el anterior apartado 36, no deben tenerse en cuenta en el presente asunto.

48 Por lo tanto, la demandante alega erróneamente que la cuestión del *dies a quo* respecto a los contratos de servicios públicos adjudicados al amparo de la excepción establecida en el artículo 8, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 no tenía relación directa con las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional italiano en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237).

– Sobre el acceso a los documentos originarios de la Comisión

49 En primer lugar, en la decisión impugnada la Comisión denegó totalmente el acceso a diez de sus documentos por considerar que su divulgación afectaría a la posición de las partes y a la serenidad de los debates en los procedimientos judiciales en curso en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237).

50 Los diez documentos en cuestión comprenden una nota interna de la Dirección General de Movilidad y Transportes de 24 de noviembre de 2014; tres notas de dicha Dirección General de 15 de julio de 2011, 6 de febrero de 2012 y 28 de octubre de 2014 dirigidas al Servicio Jurídico de la Comisión; tres notas de esa misma Dirección General de 30 de abril de 2012, 25 de mayo de 2012 y 9 de abril de 2014 dirigidas al gabinete del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, y otras tres notas del Servicio Jurídico de la Comisión de 25 de julio de 2011, 24 de abril de 2012 y 1 de diciembre de 2014 dirigidas a la referida Dirección General.

51 Las notas del Servicio Jurídico dirigidas a la Dirección General de Movilidad y Transportes y las que esta dirigió al Servicio Jurídico de la Comisión mencionadas en el anterior apartado 50 se refieren exclusivamente a la cuestión de la interpretación y la aplicación al contrato de la RATP de la excepción prevista en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 a raíz de la adopción de la Ley n.º 2009-1503, sobre la organización y la regulación del transporte ferroviario, por la que se establecen diversas disposiciones relativas al transporte. En cuanto a las notas de esa Dirección General dirigidas al gabinete del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, mencionadas en el

anterior apartado 50, se refieren al modo de proceder a raíz de la interpretación del Reglamento citado efectuada por la Comisión, al igual que la nota interna de esa Dirección General de 24 de noviembre de 2014.

- 52 Los diez documentos en cuestión son documentos internos de la Comisión relativos a la interpretación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 y a las consecuencias jurídicas de tal interpretación. Conceder a la demandante el acceso a dichos documentos en un momento en que los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), estaban pendientes ante el Tribunal de Justicia podía afectar tanto a la recta administración de la justicia y a la integridad del procedimiento judicial como al principio de igualdad de armas entre la Comisión y las demás partes en aquellos asuntos.
- 53 En efecto, por una parte, conceder a la demandante el acceso a esos diez documentos en la fecha de adopción de la decisión impugnada habría llevado a permitir que se ejercieran, aunque solo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates ante el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia 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, EU:C:2010:541, apartado 93).
- 54 Por otra parte, la divulgación de los diez documentos en cuestión podía dar lugar a un debate público sobre la interpretación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007. En tal situación, las críticas eventualmente vertidas contra la Comisión habrían podido influir en la posición defendida por esta última en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y, en consecuencia, vulnerar el principio de igualdad de armas (véase, en este sentido, la sentencia 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, EU:C:2010:541, apartado 86). En efecto, en el supuesto de que la Comisión hubiera debido divulgar esos documentos internos, habría sido la única parte del procedimiento prejudicial en aquellos asuntos sobre la que habría recaído tal obligación y podría haberse visto obligada a tener en cuenta posiciones adoptadas en el ámbito interno por sus servicios al formular sus observaciones ante el Tribunal de Justicia, mientras que las otras partes podrían haber defendido sus intereses sin sufrir ninguna presión exterior, lo que habría podido falsear el equilibrio indispensable entre las partes ante el Tribunal de Justicia consagrado por el principio de igualdad de armas (véanse, en este sentido, las sentencias 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, EU:C:2010:541, apartado 87, y de 15 de septiembre de 2016, *Philip Morris/Comisión*, T-796/14, EU:T:2016:483, apartados 97 y 98).
- 55 Estas apreciaciones no se ven cuestionadas por el hecho de que el procedimiento judicial en curso que posteriormente dio lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), fuera un procedimiento prejudicial. En efecto, el criterio de la recta administración de la justicia y el principio de igualdad de armas, que tiene como finalidad asegurar el equilibrio procesal entre las partes de un procedimiento judicial, garantizando la igualdad de los derechos y las obligaciones de las partes en lo referente, en particular, a las normas que rigen la práctica de la prueba y el debate contradictorio ante el juez (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros*, C-543/14, EU:C:2016:605, apartado 41 y jurisprudencia citada), se aplican asimismo a los procedimientos prejudiciales (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Philip Morris/Comisión*, T-796/14, EU:T:2016:483, apartado 97).
- 56 El hecho de que la demandante no interviniera en el procedimiento prejudicial en el asunto que posteriormente dio lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), tampoco priva de validez a estas apreciaciones. En efecto, la revelación a la demandante de la información contenida en los diez documentos en cuestión habría

permitido que aquella compartiera dicha información con terceros o que le diese una amplia difusión. En tal caso, las demás partes en el citado procedimiento prejudicial podrían haberla utilizado contra la Comisión en el ámbito del mismo procedimiento.

- 57 Por consiguiente, la Comisión no incurrió en error al considerar que la divulgación de los diez documentos a los que se ha hecho referencia en el anterior apartado 50 podría haber supuesto un perjuicio para la protección de los procedimientos judiciales.
- 58 En segundo lugar, en la decisión impugnada la Comisión también denegó parcialmente el acceso a diez de sus documentos por considerar que la divulgación de las partes ocultadas de dichos documentos afectaría a la posición de las partes y a la serenidad de los debates en los procedimientos judiciales en curso en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237).
- 59 Los diez documentos en cuestión son notas de la Dirección General de Movilidad y Transportes de 27 de julio de 2010, 27 de septiembre de 2010, 7 de septiembre de 2012 y 9 de abril de 2013 dirigidas al Servicio Jurídico de la Comisión, al gabinete del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, y a la RATP; una nota del Servicio Jurídico de 11 de agosto de 2010 dirigida a la Dirección General mencionada; dos escritos de la Comisión de fechas 25 y 28 de octubre de 2010 dirigidas a las autoridades francesas; correspondencia del referido vicepresidente de la Comisión de 27 de julio de 2012 y 5 de junio de 2013 dirigida a la RATP, y correspondencia entre dicha Dirección General y el Servicio Jurídico de la Comisión de 24 de septiembre de 2012.
- 60 En cuanto respecta, en primer término, a las notas de la Dirección General de Movilidad y Transportes de 27 de julio de 2010, 27 de septiembre de 2010, 7 de septiembre de 2012 y 9 de abril de 2013 dirigidas al Servicio Jurídico de la Comisión, al gabinete del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, y a la RATP; a la nota del Servicio Jurídico de 11 de agosto de 2010 dirigida a la Dirección General mencionada; al escrito de la Comisión de 28 de octubre de 2010 dirigida a las autoridades francesas, y a la correspondencia entre dicha Dirección General y el Servicio Jurídico de la Comisión de 24 de septiembre de 2012, cabe señalar que las partes de estos documentos que no fueron reveladas a la demandante bien se refieren a datos de carácter personal que la demandante no cuestiona que no deben ser divulgados, tales como las firmas, bien exponen la posición de la Comisión, de la República Francesa o de la RATP sobre la interpretación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 y la observancia de esta disposición en el momento de la concesión de derechos de explotación a la RATP por la República Francesa.
- 61 A este respecto, en cuanto concierne a la información relativa a la interpretación efectuada por la Comisión del ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 y de las consecuencias que deduce de ella, habida cuenta de las razones expuestas en los anteriores apartados 53 y 54, dicha institución consideró fundadamente que la divulgación de aquella información podía ejercer, aun cuando solo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y suponer un perjuicio para la serenidad de los debates ante el Tribunal de Justicia. Tal divulgación podía dar lugar a un debate público sobre la interpretación de la citada disposición y las eventuales críticas a la Comisión podrían haber influido en la posición defendida por esta institución en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237). Además, en el supuesto de que la Comisión hubiera debido divulgar tales documentos, habría sido la única parte en el procedimiento prejudicial obligada a hacerlo, lo que podría haber falseado el equilibrio indispensable entre las partes ante el Tribunal de Justicia consagrado por el principio de igualdad de armas.
- 62 Por otro lado, en cuanto atañe a la decisión de no divulgar la interpretación efectuada por la República Francesa o la RATP sobre el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 en los documentos mencionados en el anterior apartado 60, cabe observar que tanto la

República Francesa como la RATP eran partes en el procedimiento en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237).

- 63 Por consiguiente, la divulgación de la interpretación realizada por la República Francesa y la RATP podía vulnerar el principio de igualdad de armas. Estas partes podrían haberse considerado obligadas a tener en cuenta las posiciones adoptadas ante la Comisión al intervenir ante el Tribunal de Justicia en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), mientras que las otras partes ante el Tribunal de Justicia en aquellos asuntos podrían haber defendido sus intereses con independencia de cualquier influencia externa.
- 64 Por lo tanto, la Comisión no incurrió en error al considerar que la divulgación de los documentos a los que se ha hecho referencia en el anterior apartado 60 podría haber supuesto un perjuicio para la protección de los procedimientos judiciales.
- 65 En cambio, por cuanto se refiere, en segundo término, a los pasajes suprimidos en el escrito de la Comisión de 25 de octubre de 2010 dirigido a las autoridades francesas y en los escritos del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, de 27 de julio de 2012 y de 5 de junio de 2013 dirigidos a la RATP, distintos de los que contenían datos de carácter personal, debe señalarse que no se refieren directamente a la interpretación o a las consecuencias jurídicas de la interpretación realizada por la Comisión, la República Francesa o la RATP del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007. Así pues, los mencionados pasajes suprimidos no están directamente relacionados con las cuestiones objeto del procedimiento prejudicial en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237). Por tanto, el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 no puede servir de base para justificar tales supresiones.
- 66 En consecuencia, la presente imputación es fundada en cuanto se refiere a los pasajes suprimidos de los documentos mencionados en el anterior apartado 65, distintos de los que contienen datos de carácter personal, por lo que procede anular la decisión impugnada en la medida en que denegó parcialmente el acceso a los mismos.

– Sobre el acceso a los documentos originarios de la República Francesa

- 67 En lo que atañe a la decisión de no divulgar los documentos originarios de la República Francesa, antes de nada procede considerar que los documentos en cuestión son un escrito del Secretario de Estado francés competente en materia de transportes de 3 de junio de 2010 dirigido al vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas; una nota de las autoridades francesas de 23 de diciembre de 2010 relativa a la aplicación del Reglamento n.º 1370/2007 en respuesta a un escrito de la Comisión de 25 de octubre de 2010; documentos anejos a la nota antes mencionada, y una nota de las autoridades francesas de 6 de enero de 2012 en respuesta al correo remitido por la Comisión de 28 de octubre de 2011.
- 68 A continuación, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, un Estado miembro no puede oponerse a que una institución divulgue un documento que tenga su origen en el propio Estado miembro, a menos que base su oposición en las excepciones materiales previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del mismo Reglamento y motive su postura al respecto. Por tanto, en el contexto del proceso de adopción de una decisión de denegación de acceso a documentos, la institución debe asegurarse de que tal motivación existe y dejar constancia de ella en la decisión que adopte al concluir el procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartado 99; de 21 de junio de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, C-135/11 P, EU:C:2012:376, apartado 62, y de 5 de abril de 2017, Francia/Comisión, T-344/15, EU:T:2017:250, apartado 41).

- 69 No incumbe a la institución a la que se solicita el acceso a un documento examinar exhaustivamente la decisión de oposición del Estado miembro de que se trate, llevando a cabo un control que vaya más allá de verificar la mera existencia de una motivación en la que se haga referencia a las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencias de 21 de junio de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, C-135/11 P, EU:C:2012:376, apartado 63, y de 21 de noviembre de 2018, Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe/Comisión, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, apartado 44).
- 70 No obstante, la obligación de efectuar un examen diligente que incumbe a la institución debe llevarla a verificar si las explicaciones dadas por el Estado miembro para oponerse a la divulgación de los documentos le parecen fundadas *prima facie* (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de abril de 2017, Francia/Comisión, T-344/15, EU:T:2017:250, apartado 54, y de 21 de noviembre de 2018, Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe/Comisión, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, apartado 44). Compete a la institución comprobar si, habida cuenta de las circunstancias del caso concreto y de las normas jurídicas aplicables, los motivos invocados por el Estado miembro en apoyo de su oposición pueden, a primera vista, justificar la denegación de acceso a los documentos y, por lo tanto, si tales motivos permiten a esa institución asumir la responsabilidad que le atribuye el artículo 8 del Reglamento n.º 1049/2001. Se trata de evitar la adopción de una decisión que no considere defendible, dado que es la autora de la misma y, por tanto, responsable de su conformidad a Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Francia/Comisión, T-344/15, EU:T:2017:250, apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada).
- 71 En la decisión impugnada, la Comisión indicó que las autoridades francesas consultadas reiteraron su oposición a que se divulgaran los documentos suyos de que se trata por considerar que tal divulgación infringiría el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001. La Comisión señaló que las autoridades francesas habían considerado que las cuestiones suscitadas en esos documentos estaban estrechamente relacionadas con las cuestiones jurídicas planteadas por el Consejo de Estado italiano en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), pendientes ante el Tribunal de Justicia. Según la Comisión, las autoridades francesas estimaron, en particular, que los documentos en cuestión contenían su interpretación de los principios establecidos en los artículos 5 y 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007. La Comisión consideró que, a primera vista, estos argumentos justificaban la aplicación de la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, tal como habían alegado las autoridades francesas. Por consiguiente, denegó el acceso a los documentos de que se trata.
- 72 Así pues, por lo que se refiere a los documentos originarios de la República Francesa, la Comisión basó su decisión en la invocación por parte de aquella de una de las excepciones contempladas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1049/2001. Cabe observar, además, que, a primera vista, los motivos invocados por la República Francesa podían justificar la denegación. De hecho, habida cuenta de las circunstancias del caso y, en particular, de los temas abordados en los documentos de que se trata, la divulgación de la posición de la República Francesa sobre la interpretación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 en el procedimiento ante la Comisión podía vulnerar el principio de igualdad de armas ante el Tribunal de Justicia en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237). En efecto, si la demandante hubiera hecho pública la información contenida en los mencionados documentos, la República Francesa, que era parte en el procedimiento prejudicial en curso en aquellos asuntos, podría haberse encontrado en una situación de clara desventaja con respecto a las demás partes en dicho procedimiento. Al conocer de antemano la posición de la República Francesa, las otras partes podrían haber tenido la oportunidad de adaptar y precisar sus alegaciones, lo que les habría conferido una ventaja sistemática.

73 Por consiguiente, la Comisión pudo considerar legítimamente que las explicaciones dadas por la República Francesa sobre la divulgación de los documentos mencionados en el anterior apartado 67 le parecían *prima facie* fundadas.

– Sobre el acceso a los documentos originarios de la RATP

74 Los documentos originarios de la RATP a los que se denegó el acceso a la demandante son tres escritos del presidente y consejero delegado de la RATP: el primero de ellos, un escrito de 22 de mayo de 2012, dirigido a un director general de la Comisión y sus anejos; el segundo, un escrito de 21 de mayo de 2012, dirigido al presidente de la Comisión, y, el tercero, un escrito de 28 de marzo de 2013, dirigido al vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas. Cada uno de estos escritos se refiere a la cuestión de la interpretación por la Comisión del ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007. Por las mismas razones que las expuestas en los anteriores apartados 53, 54 y 61, su divulgación podía ejercer, aun cuando solo fuera en la percepción del público, una presión externa sobre la actividad jurisdiccional y perjudicar la serenidad de los debates ante el Tribunal de Justicia, pudiendo vulnerar el principio de igualdad de armas en el marco del procedimiento en curso en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), en el que intervino la RATP.

75 Por otro lado, en la fecha de adopción de la decisión impugnada estaban pendientes ante el Tribunal tanto un recurso de anulación como una demanda de medidas provisionales (asuntos que posteriormente dieron lugar al auto de 12 de julio de 2018, *RATP/Comisión*, T-250/18 R, no publicado, EU:T:2018:458, y al auto de 12 de septiembre de 2019, *RATP/Comisión*, T-250/18, no publicado, EU:T:2019:615), mediante los cuales la RATP se oponía a que se concediera a un solicitante el acceso parcial a los documentos mencionados en el anterior apartado 74. La divulgación de estos documentos por la Comisión a raíz de la solicitud de acceso habría afectado a la recta administración de la justicia y a la integridad del procedimiento judicial, ya que tal divulgación, en el momento de la adopción de la decisión impugnada, habría impedido que el Presidente del Tribunal suspendiera oportunamente la divulgación de dichos documentos en el caso de que así lo hubiera decidido. Del mismo modo, tal divulgación habría impedido que el Tribunal se pronunciara oportunamente en el asunto planteado sobre la decisión de divulgación parcial de los documentos de que se trata.

76 Por consiguiente, la Comisión no incurrió en error al considerar que la divulgación de los documentos mencionados en el apartado 74 de la presente sentencia podría haber supuesto un perjuicio para la protección de los procedimientos judiciales.

77 De conformidad con lo expuesto anteriormente, procede desestimar el primer motivo, salvo en la medida en que se refiere a los pasajes suprimidos —distintos de los que contienen datos de carácter personal— del escrito de la Comisión dirigido a las autoridades francesas de 25 de octubre de 2010 y de los escritos del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, de 27 de julio de 2012 y de 5 de junio de 2013, dirigidos a la RATP.

Sobre el segundo motivo

78 La demandante estima que, aun cuando hubiera existido una relación entre los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, *Mobit y Autolinee Toscane* (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), y los documentos no divulgados o parcialmente divulgados, el interés público que tales documentos presentan para las partes tanto públicas como privadas hace que el acceso a los mismos tenga la relevancia suficiente como para que, en cualquier caso, haya de revocarse la denegación. La Comisión niega que un interés público superior justifique la divulgación de los documentos de que se trata.

- 79 A este respecto, procede recordar que, cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, le corresponde ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y otros intereses, en particular el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (véase la sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671). Así pues, un interés público superior puede justificar la divulgación de un documento al que se solicita el acceso aun cuando resulte aplicable alguna de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 80 No obstante, se debe precisar que el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le concierna personalmente no puede tomarse en consideración como interés público superior a efectos del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2010, Umbach/Comisión, T-474/08, no publicada, EU:T:2010:443, apartado 59 y jurisprudencia citada). En efecto, el objetivo del Reglamento n.º 1049/2001 es garantizar el derecho de acceso del público en general a los documentos de las instituciones, y no dictar normas destinadas a proteger el interés específico que una determinada persona pueda tener en acceder a uno de ellos (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 43, y de 11 de diciembre de 2018, Arca Capital Bohemia/Comisión, T-441/17, no publicada, EU:T:2018:899, apartado 80).
- 81 Por otro lado, incumbe a quien invoca la existencia de un interés público superior mencionar de manera concreta las circunstancias que justifican la divulgación de los documentos de que se trate. La mera exposición de consideraciones de carácter general no basta para acreditar que un interés público superior prevalezca sobre las razones que justifican la denegación de la divulgación de los documentos en cuestión (véase la sentencia de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 82 A fin de demostrar que existe un interés público superior en la divulgación de los documentos de que se trata, la demandante invoca, en primer lugar, el interés de las partes públicas y de las partes privadas en conocer la interpretación de la Comisión sobre el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007. En segundo lugar, la demandante alega que, si no se divulgan los documentos solicitados, resultará imposible, por una parte, verificar el criterio aplicado a efectos de la adjudicación de los contratos por la República Francesa a la SNCF y a la RATP en virtud del mismo Reglamento y, por otra parte, determinar si tal criterio le fue aplicado solo a ella o si también se aplicó a cualquier otro operador económico o autoridad. A juicio de la demandante, todas las partes que participaron en el procedimiento de adjudicación de contratos de servicios públicos comprendidos en el artículo 8, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 tienen un interés público legítimo en acceder a los documentos en cuestión. En tercer lugar, la demandante invoca una mayor seguridad jurídica en cuanto a la aplicación del citado Reglamento y, por consiguiente, la reducción de posibles litigios en lo que atañe a la fecha de aplicación del mismo Reglamento en caso de divulgación de los documentos solicitados. En cuarto lugar, por último, la demandante considera que la falta de divulgación de los documentos en cuestión supondría una violación del principio de no discriminación respecto a la RATP y al resto de operadores interesados en conocer la posición de la Comisión.
- 83 Habida cuenta de estas alegaciones, cabe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia citada en el anterior apartado 80, la demandante no puede invocar su propio interés a fin de demostrar la existencia de un interés público superior. Además, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión realizada por la Comisión no goza de autoridad, puesto que la competencia exclusiva en la interpretación definitiva del Derecho de la Unión corresponde al Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido, el dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 246, y el dictamen

1/17, de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, apartado 111). Así pues, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión por parte de la Comisión que se plasme a su vez en una decisión adoptada por una autoridad nacional puede ser objeto de una cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia en el ámbito de un litigio ante los tribunales nacionales relativo a dicha decisión. Incluso cuando la Comisión impone a un Estado miembro su interpretación de una disposición del Derecho de la Unión en el contexto de un procedimiento por incumplimiento, tal interpretación podrá ser objeto de control por el Tribunal de Justicia cuando el Estado miembro no se atenga a ella. Por consiguiente, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión efectuada por la Comisión no aporta seguridad jurídica y no se ha demostrado que limite el número de litigios relativos al ámbito de aplicación de dicha disposición. Por otra parte, el hecho de que la Comisión no divulgue su interpretación sobre el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007, tal como se plasma en los documentos en cuestión, no da lugar a una desigualdad de trato, puesto que la demandante no se encuentra en una situación comparable a la de la República Francesa y a la de la RATP, las cuales intervinieron en un procedimiento EU Pilot y fueron partes en el procedimiento prejudicial en los asuntos que posteriormente dieron lugar a la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237).

- 84 Por otro lado, en cualquier caso, a efectos de la ponderación de intereses, el interés de las partes intervinientes en el procedimiento de adjudicación de contratos de servicios públicos comprendidos en el artículo 8, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 en conocer la interpretación de la Comisión sobre el ámbito de aplicación de esta disposición no puede considerarse superior al interés de la Comisión y del Tribunal de Justicia en que se respeten el principio de igualdad de armas y la recta administración de la justicia.
- 85 Por consiguiente, la demandante no ha demostrado que exista un interés público superior en la divulgación de los documentos solicitados.
- 86 Por último, en la medida en que la demandante considera en el ámbito del segundo motivo que, al existir un interés público manifiesto que debería haber justificado que se revocara la denegación de acceso a los documentos y al no haber motivado suficientemente la Comisión su decisión de no aplicar esta excepción, la decisión impugnada adolece de una motivación insuficiente, procede recordar que la obligación de motivación constituye un requisito sustancial de forma que debe diferenciarse de las imputaciones que cuestionan el fundamento de la decisión impugnada (véase el anterior apartado 21). Por tanto, en la medida en que la demandante alega una motivación insuficiente en apoyo del segundo motivo, procede desestimar tal imputación por inoperante.
- 87 En cualquier caso, habida cuenta de la amplitud de la obligación de motivación tal como ha sido expuesta en los anteriores apartados 19 a 21, procede declarar que la Comisión motivó suficientemente en la decisión impugnada las razones por las que consideraba que no existía un interés público superior en la divulgación de los documentos de que se trata.
- 88 En efecto, en la decisión impugnada la Comisión consideró que el interés invocado por la demandante era su propio interés —el cual no podía ser tenido en cuenta— y que, en el presente asunto, no existía un interés público superior que primara sobre el interés en salvaguardar la protección de los procedimientos judiciales a que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Además, tal apreciación de la Comisión ha podido ser impugnada por la demandante ante el Tribunal, como demuestra el segundo motivo, y el Tribunal puede pronunciarse sobre esta cuestión, como resulta de lo expuesto en los anteriores apartados 79 a 85.
- 89 De ello resulta que procede desestimar asimismo la imputación basada en una motivación insuficiente y, por tanto, el segundo motivo en su totalidad.

- 90 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar parcialmente el presente recurso y, en consecuencia, anular la decisión impugnada en la medida en que denegó parcialmente el acceso a datos —distintos de los de carácter personal— contenidos en el escrito de la Comisión de 25 de octubre de 2010 dirigido a las autoridades francesas y en los escritos del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, de 27 de julio de 2012 y 5 de junio de 2013 dirigidos a la RATP.

Costas

- 91 A tenor del artículo 134, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, si son varias las partes que han visto desestimadas sus pretensiones, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas.
- 92 En el presente asunto, procede decidir que la Comisión soportará sus propias cotas y una quinta parte de las costas de la demandante. La demandante soportará cuatro quintas partes de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

decide:

- 1) **Anular la decisión de la Comisión Europea de 7 de junio de 2018 por la que se deniega, parcial o totalmente, a la Compañía de Tranvías de La Coruña, S. A., el acceso a los documentos relacionados con el dictamen de la Comisión sobre la validez del contrato de las líneas de metro hasta 2039 comunicado a la República Francesa, en la medida en que denegó parcialmente el acceso a datos —distintos de los de carácter personal— contenidos en el escrito de la Comisión de 25 de octubre de 2010 dirigido a las autoridades francesas y en los escritos del vicepresidente de la Comisión, el Sr. Kallas, de 27 de julio de 2012 y 5 de junio de 2013 dirigidos a la RATP.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con una quinta parte de las costas de la Compañía de Tranvías de La Coruña.**
- 4) **Condenar a la Compañía de Tranvías de La Coruña a cargar con cuatro quintas partes de sus propias costas.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Póltorak

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de febrero de 2020.

Firmas