

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 10 de diciembre de 2010 \*

En los asuntos T-494/08 a T-500/08 y T-509/08,

**Ryanair Ltd**, con domicilio social en Dublín, representada por los Sres. E. Vahida e I-G. Metaxas-Maragkidis, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por las Sras. C. O'Reilly y P. Costa de Oliveira, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de las decisiones presuntas de la Comisión por las que se deniega a la demandante el acceso a determinados documentos relativos a procedimientos de control de supuestas ayudas de Estado que le habrían sido concedidas por los gestores de los aeropuertos de Aarhus (Dinamarca) (asunto T-494/08), Alghero (Italia) (asunto T-495/08), Berlín-Schönefeld (Alemania) (asunto T-496/08), Frankfurt-Hahn (Alemania) (asunto T-497/08), Lübeck-Blankensee (Alemania) (asunto T-498/08), Pau-Béarn (Francia) (asunto T-499/08), Tampere-Pirkkala (Finlandia) (asunto T-500/08) y Bratislava (Eslovaquia) (asunto T-509/08), así como, con carácter subsidiario, la pretensión de que se anulen las decisiones explícitas posteriores por la que se deniega el acceso a los citados documentos,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. S. Papasavvas (Ponente), en funciones de Presidente, y los Sres. N. Wahl y A. Dittrich, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de julio de 2010;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

### **Antecedentes de los litigios**

- 1 Entre 2002 y 2006, la Comisión de las Comunidades Europeas recibió varias denuncias de supuestas ayudas de Estado concedidas a la sociedad demandante, Ryanair Ltd, por los gestores de los aeropuertos de Aarhus (Dinamarca), Alghero (Italia), Berlin-Schönefeld (Alemania), Fráncfort-Hahn (Alemania), Lübeck-Blankensee (Alemania), Tampere-Pirkkala (Finlandia) y Bratislava (Eslovaquia).
  
- 2 Asimismo, el 26 de enero de 2007, la Comisión recibió una notificación de las autoridades francesas en relación con los contratos celebrados por la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn (Francia) con la sociedad demandante y una de sus filiales.
  
- 3 En cada caso, la Comisión incoó procedimientos de investigación formales de las ayudas supuestamente concedidas a la demandante. Un resumen de dichas decisiones,

en el que se informaba a las partes interesadas de la posibilidad de presentar observaciones, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

- 4 Mediante escrito de 20 de junio de 2008 (asunto T-509/08) y mediante escritos de 25 de junio de 2008 (asuntos T-494/08 a T-500/08), la demandante solicitó a la Comisión que le diera acceso, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), a los expedientes relativos a las ayudas de Estado que supuestamente le habían concedido los gestores de los aeropuertos de Aarhus, Alghero, Berlin-Schönefeld, Fráncfort-Hahn, Lübeck-Blankensee, Pau-Béarn, Tampere-Pirkkala y Bratislava.
  
- 5 La demandante solicitó, en particular, el acceso a las denuncias y a la notificación recibidas por la Comisión, a las observaciones remitidas por terceros, a los intercambios de escritos y otros mensajes entre la Comisión, los Estados miembros afectados y los gestores de los aeropuertos de que se trata, a los documentos aportados a la Comisión por los Estados miembros y los gestores de los aeropuertos de que se trata y a todos los demás documentos que figuran en los expedientes de la Comisión, incluidos los análisis llevados a cabo por la Comisión de los documentos recibidos, los estudios, informes, investigaciones y conclusiones intermedias que condujeron a las decisiones de la Comisión de incoar los procedimientos de investigación formales. La demandante precisó que, aun cuando algunas partes de los documentos objeto de su solicitud estaban incluidos en las excepciones al derecho de acceso, solicitaba obtener las partes de esos documentos que no estaban afectadas por dichas excepciones.
  
- 6 Mediante escritos de 10 de julio de 2008 (asunto T-509/08), de 15 de julio de 2008 (asunto T-499/08), de 17 de julio de 2008 (asuntos T-496/08, T-498/08 y T-500/08), de 22 de julio de 2008 (asuntos T-494/08 y T-497/08) y de 24 de julio de 2008 (asunto

T-495/08), la Comisión rechazó dar acceso a los documentos objeto de las solicitudes, con excepción de las decisiones de incoar un procedimiento de investigación formal, tal como se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

- 7 Mediante solicitudes confirmatorias registradas el 11 de agosto de 2008 (asunto T-509/08) y el 25 de agosto de 2008 (asuntos T-494/08 a T-500/08), la demandante solicitó a la Comisión que reconsiderase sus negativas a concederle el acceso a los documentos objeto de sus solicitudes iniciales.
  
- 8 Mediante escritos de 2 de septiembre de 2008 (asunto T-509/08) y de 15 de septiembre de 2008 (asuntos T-494/08 a T-500/08) (en lo sucesivo, «primeros escritos de ampliación de plazo»), la Comisión indicó a la demandante que no había conseguido reunir todos los elementos necesarios para proceder a un análisis adecuado de las solicitudes de acceso y que no podía adoptar decisiones finales. Por consiguiente, la Comisión, en cada asunto, amplió el plazo de respuesta quince días laborables.
  
- 9 Mediante escritos de 23 de septiembre de 2008 (asunto T-509/08) y de 6 de octubre de 2008 (asuntos T-494/08 a T-500/08) (en lo sucesivo, «segundos escritos de ampliación de plazo»), la Comisión informó a la demandante de que no podía adoptar decisiones finales a pesar de la ampliación del plazo y que haría todo lo posible para comunicarle las respuestas finales lo más rápidamente posible.
  
- 10 Mediante escritos de 26 de septiembre de 2008 (asunto T-509/08), de 8 de octubre de 2008 (asunto T-495/08), de 9 de octubre de 2008 (asunto T-494/08), de 23 de octubre de 2008 (asunto T-499/08), de 31 de octubre de 2008 (asunto T-500/08), de

20 de noviembre de 2008 (asunto T-496/08), de 6 de enero de 2009 (asunto T-498/08) y de 18 de febrero de 2009 (asunto T-497/08) (en lo sucesivo, «decisiones explícitas»), la Comisión indicó a la demandante que rechazaba darle acceso a los documentos solicitados con excepción: a) de tres solicitudes de ampliación del plazo presentadas por las autoridades danesas (asunto T-494/08); b) de dos correos electrónicos de las autoridades italianas solicitando una ampliación del plazo y de dos escritos de la Comisión concediendo una ampliación del plazo (asunto T-495/08); c) de tres solicitudes de ampliación de plazo presentadas por las autoridades alemanas y de cuatro respuestas afirmativas de la Comisión (asunto T-496/08); d) de una respuesta afirmativa de la Comisión a una solicitud de las autoridades alemanas de ampliar un plazo (asunto T-497/08); e) de dos solicitudes de ampliación de plazo presentadas por las autoridades alemanas y de tres respuestas afirmativas de la Comisión (asunto T-498/08); f) de una solicitud de ampliación de plazo de las autoridades francesas y de un escrito de la Comisión concediéndolo (asunto T-499/08); g) de dos solicitudes de ampliación de plazo presentadas por las autoridades finlandesas y de dos escritos de la Comisión concediendo las ampliaciones solicitadas (asunto T-500/08) y h) de dos solicitudes de ampliación de plazo presentadas por las autoridades eslovacas (asunto T-509/08).

- <sup>11</sup> En esencia, la Comisión consideró que los demás documentos objeto de las solicitudes de la demandante estaban amparados, en su totalidad, por las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 (excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría) y en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 1049/2001 (excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones antes de la adopción de una decisión). Por añadidura, la Comisión estimó que determinados documentos estaban amparados también por las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, primer guión (excepción relativa a la protección de los intereses comerciales), en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo (excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones tras la adopción de una decisión), y, en los asuntos T-494/08, T-496/08, T-497/08, T-499/08 y T-500/08, en el artículo 4, apartado 2, segundo guión (excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico) del Reglamento n° 1049/2001. Asimismo, estimó que ningún interés público superior justificaba la divulgación de los documentos y que no era posible un acceso parcial en la medida en que los documentos estaban amparados totalmente por al menos dos excepciones.



- 16 Mediante auto de 25 de noviembre de 2009, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal ordenó, con arreglo al artículo 65, letra b), al artículo 66, apartado 1, y al artículo 67, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, que la Comisión presentara copia de todos los documentos a los que había denegado el acceso. La Comisión así lo hizo.
- 17 Mediante escrito de 12 de marzo de 2010, el Tribunal, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento contempladas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, formuló por escrito varias preguntas a las partes, a las que éstas respondieron en el plazo fijado.
- 18 Considerando que los presentes asuntos suscitan una cuestión de interpretación idéntica a la planteada en el asunto C-139/07 P, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, del que conoce el Tribunal de Justicia, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal General, mediante auto de 12 de abril de 2010, con arreglo al artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, y al artículo 77, letra a), del Reglamento de Procedimiento, suspendió el procedimiento en los presentes asuntos, oídas las partes, hasta que se pronunciase la sentencia del Tribunal de Justicia.
- 19 El 29 de junio de 2010, el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885).
- 20 En la vista de 7 de julio de 2010 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal General. En particular, las partes presentaron sus observaciones sobre la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, y sus consecuencias sobre los presentes asuntos.



21 Oídas las partes, el Tribunal estimó, con arreglo al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento, que procede acumular los asuntos T-494/05 a T-500/08 y T-509/08 a efectos de la sentencia.

22 La demandante solicita al Tribunal que:

— Por una parte, anule las decisiones presuntas y, por otra, declare inexistentes las decisiones explícitas en los asuntos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08 y carente de efectos jurídicos la decisión explícita en el asunto T-497/08.

— Con carácter subsidiario, anule las decisiones explícitas.

— Condene en costas a la Comisión.

23 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad de los recursos en la medida en que pretenden obtener la anulación de las decisiones presuntas alegadas.

— Desestime los recursos por infundados.

— Condene en costas a la demandante.

## Fundamentos de Derecho

*1. Sobre la primera pretensión, dirigida a que, por una parte, se anulen las decisiones presuntas y, por otra, se declaren inexistentes las decisiones explícitas en los asuntos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08 y carente de efectos jurídicos la decisión explícita en el asunto T-497/08*

### *Alegaciones de las partes*

- <sup>24</sup> La demandante considera que los primeros escritos de ampliación de plazo infringen el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 en la medida en que, en primer lugar, se produjeron el último día del plazo previsto en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 (en lo sucesivo, «plazo inicial») y, en segundo lugar, no contienen una motivación detallada. Por ello, estima que el rechazo implícito de la Comisión de dar acceso a los documentos se produjo desde la expiración del plazo inicial.
- <sup>25</sup> La demandante añade que, en cualquier caso, aun cuando hubiera que considerar suficientes los primeros escritos de ampliación de plazo para ampliar el plazo inicial, no se adoptó ninguna decisión explícita antes de la expiración del plazo ampliado. Por ello, la demandante concluye que, a falta de respuesta explícita de la Comisión en los

plazos establecidos por el artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001, existen decisiones presuntas de denegación de conceder el acceso a los documentos.

- 26 La demandante sostiene que tiene interés en obtener la anulación de las decisiones presuntas. En efecto, las decisiones explícitas son inexistentes o, a lo sumo, meras confirmaciones de las decisiones presuntas y no producen, por tanto, ningún efecto jurídico adicional. Para que las decisiones explícitas no constituyan decisiones puramente confirmatorias, habría sido necesario, según la demandante, que su contenido fuese sustancialmente diferente al de una respuesta negativa. Pues bien, no sucede así en el caso de autos.
- 27 La demandante afirma que está legitimada para recurrir contra las decisiones presuntas con el fin de impedir que en el futuro la Comisión reitere el incumplimiento de su obligación de responder en los plazos establecidos y con el fin de proteger la seguridad jurídica de los solicitantes de acceso a documentos.
- 28 La Comisión estima que la explicación que figura en los primeros escritos de ampliación de plazo es más que suficiente para permitir a la demandante comprender la razón por la que no podía responder al finalizar el plazo inicial. Por tanto, no infringió el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 al ampliar el plazo inicial.
- 29 La Comisión admite que, posteriormente, no pudo dar una respuesta definitiva al término del plazo ampliado. No obstante, considera que, debido a ocho solicitudes de acceso a los documentos presentadas simultáneamente por la demandante, y a fin de conciliar los intereses del solicitante y el principio de buena administración, se le debía autorizar a ampliar los plazos estrictos establecidos en los artículos 7 y 8

del Reglamento n° 1049/2001 y proceder al examen de las solicitudes en un plazo razonable.

- 30 En el presente caso, la Comisión considera que tuvo debidamente en cuenta el interés de la demandante al adoptar ocho decisiones explícitas entre el 8 de octubre de 2008 y el 18 de febrero de 2009. Por consiguiente, estima que, en la fecha de interposición de los recursos, no existía ninguna decisión presunta que pudiera ser objeto de un recurso.
- 31 Aun suponiendo que existiesen decisiones presuntas, la Comisión considera que los recursos interpuestos contra dichos actos deben declararse inadmisibles, ya que las decisiones presuntas fueron sustituidas por las decisiones explícitas. Por consiguiente, la demandante perdió el interés en ejercitar la acción contra las decisiones presuntas, dado que no podía obtener ningún beneficio de su anulación. En efecto, la anulación de las decisiones presuntas únicamente podía tener por efecto obligarle a adoptar decisiones explícitas en relación con los mismos documentos, lo que ya sucedió en el caso de autos.
- 32 La Comisión alega que las decisiones explícitas no son decisiones confirmatorias de las decisiones presuntas en la medida en que proceden a un nuevo examen de la situación de la demandante, motivan el rechazo del acceso a determinados documentos solicitados y conceden el acceso a determinados documentos.

*Apreciación del Tribunal*

33 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001 dispone lo siguiente:

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

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

3. La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE.»

- 34 Por lo que respecta, de entrada, a la validez de la primera ampliación del plazo de respuesta por la Comisión, primeramente, debe señalarse que la Comisión estudiaba ocho solicitudes de acceso a los documentos que se produjeron casi simultáneamente, que representaban un total de 377 documentos, procedentes del mismo solicitante y que se referían a asuntos relacionados entre sí. Por tanto, las solicitudes tenían por objeto un gran número de documentos.
- 35 En segundo lugar, es preciso indicar que la Comisión dirigió los primeros escritos de ampliación de plazo por fax a la demandante el último día del plazo inicial.
- 36 En tercer lugar, debe manifestarse que, en los primeros escritos de ampliación de plazo, la Comisión explicó que las solicitudes estaban tramitándose, pero que no había podido reunir todos los documentos necesarios para tomar una decisión final. Asimismo, recordó, en los asuntos T-494/08 a T-500/08, que la demandante había presentado siete solicitudes confirmatorias de acceso a los documentos simultáneamente. En estas condiciones, la demandante podía comprender las razones particulares de la ampliación en cada asunto. Por tanto, la motivación es suficientemente detallada.
- 37 Teniendo en cuenta todo lo anterior, procede concluir que los primeros escritos de ampliación de plazo son conformes a las exigencias establecidas por el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 y ampliaron válidamente el plazo inicial de quince días laborables, de modo que no se adoptó ninguna decisión presunta al término del plazo inicial.

- 38 En lo que se refiere a los segundos escritos de ampliación de plazo, procede indicar que, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001, la Comisión únicamente podía ampliar el plazo inicial una sola vez y que, a la expiración del plazo ampliado, se considera adoptada una decisión presunta de denegación de acceso.
- 39 A este respecto, debe señalarse que el plazo establecido por el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1049/2001 tiene carácter imperativo (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 19 de enero de 2010, Co-Frutta/Comisión, T-355/04 y T-446/04, Rec. p. II-1, apartados 60 y 70) y no puede ampliarse al margen de las circunstancias establecidas en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001, so pena de privar de eficacia a dicho artículo, ya que el solicitante de la información no sabría exactamente a partir de qué fecha podría interponer el recurso o la reclamación establecidos en el artículo 8, apartado 3, del citado Reglamento (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de abril de 2005, Housieaux, C-186/04, Rec. p. I-3299, apartado 26).
- 40 Por tanto, los segundos escritos de ampliación de plazo no amplían válidamente los plazos. En cada asunto, la falta de respuesta de la Comisión al término del plazo ampliado debe considerarse, por tanto, como una decisión presunta de denegación de acceso.
- 41 No obstante, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, sólo cabe declarar la admisibilidad de un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica en la medida en que el demandante tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado (véase la sentencia Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartado 40, y la jurisprudencia citada).
- 42 El interés del demandante en ejercitar la acción debe existir, habida cuenta del objeto del recurso, en el momento de la interposición, so pena de que se declare la inadmisibilidad (sentencia Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartado 41).

- 43 Además, el interés en ejercitar la acción debe subsistir hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreseimiento, lo que implica que el recurso ha de procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véase la sentencia Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartado 43, y la jurisprudencia citada).
- 44 Si el interés del demandante en ejercitar la acción desaparece durante el procedimiento, una resolución del Tribunal General sobre el fondo no podrá procurar beneficio alguno a dicho demandante (véase la sentencia Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartado 44, y la jurisprudencia citada).
- 45 En el caso de autos, por lo que respecta, en primer lugar, a la solicitud de anulación de las decisiones presuntas surgidas con anterioridad al término del plazo ampliado, procede señalar que, mediante la adopción de las decisiones explícitas, la Comisión, de hecho, revocó las citadas decisiones presuntas (véase, en este sentido, la sentencia Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartado 45).
- 46 Pues bien, procede señalar que una posible anulación por vicio de forma de las decisiones presuntas sólo podría dar lugar a nuevas decisiones, idénticas en cuanto al fondo a las decisiones explícitas. Asimismo, el examen de los recursos contra las decisiones presuntas no puede justificarse ni por el objetivo de evitar que se reproduzca la ilegalidad reprochada, en el sentido del apartado 50 de la sentencia Wunenburger/Comisión (C-362/05 P, Rec. p. I-4333), ni por el de facilitar posibles recursos de indemnización, pues dichos objetivos pueden alcanzarse mediante el examen de los recursos contra las decisiones explícitas (véase, en este sentido, la sentencia Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartado 46, y la jurisprudencia citada).



- 47 De ello se deduce que debe declararse la inadmisibilidad de los recursos en los asuntos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08 en la medida en que van dirigidos contra las decisiones presuntas de que se trata, mencionadas en el apartado 40 anterior, por cuanto la demandante no tenía interés en ejercitar la acción contra las citadas decisiones, debido a la adopción, antes de la interposición de los citados recursos, de las decisiones explícitas, de las que solicita la anulación con carácter subsidiario.
- 48 De igual modo, tampoco procede pronunciarse sobre los recursos en los asuntos T-496/08, T-497/08 y T-498/08 en la medida en que van dirigidos contra las decisiones presuntas de que se trata, por cuanto la demandante no tenía interés en ejercitar la acción contra las citadas decisiones, debido a la adopción, tras la interposición de los recursos, de las decisiones explícitas, de las que solicita la anulación con carácter subsidiario.
- 49 En segundo lugar, en lo que se refiere a la supuesta inexistencia de las decisiones explícitas, procede recordar que la calificación de acto inexistente deberá reservarse a los afectados por vicios particularmente graves y evidentes (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, *Consortio Cooperative d'Abruzzo/Comisión*, 15/85, Rec. p. 1005, apartado 10). La gravedad de las consecuencias que se deducen de la declaración de la inexistencia de un acto de las instituciones postula que, por razones de seguridad jurídica, esta declaración quede limitada a supuestos del todo extraordinarios (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1994, *Comisión/BASF y otros*, C-137/92 P, Rec. p. I-2555, apartado 50, y de 8 de julio de 1999, *Hüls/Comisión*, C-199/92 P, Rec. p. I-4287, apartado 86).
- 50 Pues bien, en el presente caso, el mero hecho de que las decisiones explícitas impugnadas se hayan adoptado tras la expiración del plazo establecido en el artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001 no tiene como efecto privar a la Comisión de la facultad de adoptar una decisión (véase, en este sentido, la sentencia *Co-Frutta/Comisión*, antes citada, apartados 56 a 59). Asimismo, de los apartados 53 a 103 de la presente sentencia resulta que las decisiones explícitas no adolecen de ningún vicio.

- 51 Por tanto, deben desestimarse las pretensiones dirigidas a que se declare la inexistencia de las decisiones explícitas. Asimismo, de los apartados 45 a 50 de la presente sentencia resulta que deben desestimarse las pretensiones dirigidas a que se declare que carece de efectos jurídicos la decisión explícita en el asunto T-497/08.
- 52 De las consideraciones anteriores resulta que debe desestimarse la primera pretensión.

*2. Sobre la segunda pretensión, dirigida a obtener la anulación de las decisiones explícitas*

- 53 Con carácter subsidiario, la demandante solicita la anulación de las decisiones explícitas invocando dos motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 y, el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación.

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

- 54 En apoyo de este motivo, la demandante alega que, en el marco de la aplicación de las excepciones invocadas, la Comisión no procedió a un examen individual y concreto de los documentos, no demostró que su divulgación perjudicara efectivamente los intereses protegidos por las citadas excepciones, y no tuvo en cuenta el interés público

superior que justificaba su divulgación. Asimismo, reprochó a la Comisión no haber concedido un acceso parcial a los citados documentos.

- 55 A este respecto, el Tribunal estima oportuno pronunciarse en primer lugar sobre la aplicación, por la Comisión, de la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación.

Sobre la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación, prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001

— Alegaciones de las partes

- 56 La demandante estima que el derecho de acceso previsto por el Reglamento n° 1049/2001 constituye el principio general y que las excepciones al mismo deben interpretarse estrictamente. Considera que este derecho de acceso debe permitir la divulgación de un expediente de investigación en materia de ayudas de Estado incluso si el solicitante es el beneficiario de la ayuda alegada.

- 57 La demandante aduce que la tramitación de una solicitud de acceso, y en particular la eventual aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001, ha de ser objeto de un examen individual y concreto, salvo cuando, debido a circunstancias especiales del caso de autos, sea manifiesto que el acceso a los documentos debe denegarse o, al contrario, concederse. Este podría ser el caso, en particular, si determinados documentos estuviesen manifiestamente cubiertos en su totalidad por una excepción al derecho de acceso o, a la inversa, fueran

manifiestamente accesibles en su totalidad, o hubieran sido ya objeto de una apreciación concreta e individual por la Comisión en circunstancias similares.

- 58 Según la demandante, la Comisión incurrió en un error de Derecho en tanto no procedió a un examen individual y concreto de los documentos objeto de sus solicitudes cuando no existía ninguna circunstancia especial que justificase la falta de tal examen. En efecto, ni la aplicación de las normas de competencia ni la existencia de una investigación en curso pueden, según la demandante, considerarse circunstancias especiales que permitan un examen global.
- 59 La demandante considera que la Comisión se limitó a un examen abstracto y global de los expedientes administrativos sin hacer referencia a documentos particulares y a su contenido para justificar la aplicación de las excepciones al derecho de acceso.
- 60 En lo que se refiere, en particular a la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación, prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, la demandante considera que las explicaciones de la Comisión para justificar la aplicación de la citada excepción a la casi totalidad de los documentos solicitados son vagas, repetitivas y genéricas y que podrían aplicarse a cualquier expediente de investigación, ya sea en materia de ayudas de Estado o en otros ámbitos.
- 61 La demandante añade que las alegaciones de la Comisión se basan en una interpretación errónea del objetivo de las actividades de investigación en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. La divulgación de los

documentos solicitados favorecería este objetivo al permitir a terceros tener en cuenta la información de la que dispone la Comisión para presentar sus observaciones.

- 62 Por otro lado, la demandante estima que, a la luz de las alegaciones formuladas por la Comisión, el riesgo de que el acceso a los documentos perjudique el objetivo de la investigación es puramente hipotético y no parece racionalmente previsible.
- 63 En particular, la demandante considera que podrían comunicársele determinados documentos sin minar la confianza de los Estados miembros o de los gestores de aeropuertos en su cooperación con la Comisión.
- 64 Por ello, la demandante considera que se le podrían comunicar en su totalidad los documentos siguientes: en el asunto T-494/08, los tres escritos de la Comisión en respuesta a los escritos anexos a la decisión explícita; en el asunto T-495/08, la solicitud de ampliación de los plazos de las autoridades italianas de 30 de julio de 2004 y los documentos intercambiados entre el denunciante y la Comisión que ya se mencionaron en la sentencia del Tribunal de 10 de mayo de 2006, Air One/Comisión (T-395/04, Rec. p. II-1343); en el asunto T-496/08, la solicitud de las autoridades alemanas correspondiente al escrito de ampliación de plazo de 22 de abril de 2008; en el asunto T-497/08, la solicitud de ampliación de plazo procedente de las autoridades alemanas y correspondiente al escrito anexo a la decisión explícita de 18 de febrero de 2009; en el asunto T-498/08, la solicitud de las autoridades alemanas correspondiente al escrito de ampliación de plazo de 21 de noviembre de 2007; en el asunto T-499/08, la correspondencia relativa a la celebración de una reunión entre el director de la Cámara de Comercio e Industria de Pau-Béarn y la Comisión; en el asunto T-500/08, el correo enviado por [A.] el 24 de marzo de 2003 a un determinado número de compañías aéreas, y, en el asunto T-509/08, la correspondencia relativa a la supresión de información confidencial en la decisión de incoación del procedimiento de investigación

formal. La demandante sospecha que existen otros documentos similares en los expedientes administrativos a los que se le debería conceder el acceso.

- 65 La demandante añade que, en cada asunto, las observaciones de los gestores de aeropuertos o de otros terceros deberían poder serle comunicados al menos parcialmente sin perjudicar la investigación.
- 66 En la vista, la demandante indicó que, a la luz de los elementos que aportó sobre los documentos enumerados en el apartado 64 anterior, había demostrado que los documentos solicitados no estaban amparados por una presunción general de que su divulgación perjudique, en principio, al objetivo de las actividades de investigación. Asimismo, afirmó que consideraba que tal presunción no era aplicable a los documentos internos de la Comisión.
- 67 La demandante añadió que era difícil demostrar que un documento no estaba amparado por la presunción evocada en el apartado 63 anterior en la medida en que, por definición, el solicitante no tenía acceso al contenido de los expedientes administrativos de la Comisión. Por consiguiente, instó al Tribunal a comprobar si no existían otros documentos semejantes a los mencionados en el apartado 64 anterior en los expedientes administrativos a los que había solicitado acceso.
- 68 Por último, la demandante considera que había dos razones de interés público superior para que se le concediese el acceso a los documentos. Invoca, por una parte, el derecho fundamental de defensa y, con carácter más general, el acceso a procedimientos administrativos equitativos, y, por otra parte, los principios de apertura y transparencia consagrados por el Tratado así como el objetivo proclamado del Reglamento n° 1049/2001 que es «garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos». Añade que su acción sería positiva para

los intereses de los consumidores en materia de transporte aéreo, lo que constituye un interés público. Asimismo, la demandante observa que nada en la jurisprudencia indica que los principios de apertura y transparencia no se apliquen al margen de los procedimientos en los que las instituciones actúen como legislador.

<sup>69</sup> La Comisión solicita que se desestimen todas estas alegaciones.

#### — Apreciación del Tribunal

<sup>70</sup> A efectos de la interpretación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, ha de tenerse en cuenta que los interesados que no sean el Estado afectado en los procedimientos de control de ayudas de Estado no tienen derecho a consultar los documentos del expediente administrativo de la Comisión y, por tanto, debe reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los documentos del expediente administrativo perjudicaría, en principio, a la protección del objetivo de las actividades de investigación (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 61).

<sup>71</sup> Por tanto, la Comisión puede, con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001, denegar el acceso a todos los documentos relativos a los procedimientos de control de las ayudas de Estado, y ello sin proceder previamente a un examen concreto e individual de dichos documentos (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 67).

- 72 La presunción general a que se refiere el apartado 70 *supra* (en lo sucesivo, «presunción general») no excluye el derecho de dichos interesados a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento a que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 1049/2001 (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62).
- 73 En el presente caso, en primer lugar, procede señalar, que, aun cuando determinados documentos se identifiquen o clasifiquen en categorías, las solicitudes presentadas por la demandante se refieren en realidad a la totalidad de los expedientes administrativos relativos a los procedimientos de control de las supuestas ayudas de Estado concedidas por varios gestores de aeropuertos. Por tanto, los documentos solicitados están amparados, en principio, por la presunción general.
- 74 Respecto a la alegación de la demandante según la cual los documentos internos de la Comisión no están amparados por la presunción general, debe señalarse que, en la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, el Tribunal de Justicia aplicó la presunción general a expedientes administrativos que contenían documentos internos de la Comisión. Por tanto, procede desestimar la alegación de la demandante.
- 75 En segundo lugar, debe manifestarse que, respecto a documentos identificados de manera expresa e individual en las solicitudes confirmatorias, a saber, las denuncias y la notificación de las autoridades francesas (asunto T-499/08), la demandante no invoca ninguna alegación que demuestre que no están amparados por la presunción general.
- 76 Por otro lado, en lo que se refiere a las remisiones generales, realizadas por la demandante en sus solicitudes confirmatorias, a los documentos citados en las decisiones de incoación de los procedimientos de investigación formal publicadas en el *Diario*



*Oficial de la Unión Europea*, debe señalarse que dichos documentos se mencionan globalmente, a título de ejemplo, para apoyar la alegación de la demandante de que es inconcebible que la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación sea íntegramente aplicable a todos los documentos del expediente.

- 77 Por tanto, aun suponiendo que la remisión a dichos documentos pueda considerarse una solicitud de divulgación de un documento dado en el sentido del apartado 72 *supra*, las afirmaciones de la demandante son demasiado vagas y genéricas para demostrar que no estén amparadas por la presunción general.
- 78 Por consiguiente, procede considerar que la demandante no aportó ningún elemento en sus solicitudes confirmatorias que permita destruir la presunción general.
- 79 El hecho de que la demandante haya identificado, en la fase de la demanda o de la modificación de las pretensiones, documentos que considera que deberían divulgarse debido a su contenido puramente administrativo no desvirtúa esta apreciación.
- 80 En efecto, dichos documentos no se identificaron expresa e individualmente en las solicitudes confirmatorias, sino tras la adopción de las decisiones explícitas. A falta de solicitudes referidas específicamente a dichos documentos en las solicitudes confirmatorias, debe considerarse que la Comisión no estaba obligada a proceder a su examen individual y concreto en las decisiones explícitas y podía aplicarles la presunción general de que su divulgación perjudicaría el objetivo de las actividades de investigación.

- 81 En tercer lugar, procede señalar que debe desestimarse la alegación de la demandante de que el derecho de defensa justifica la divulgación de los documentos. En efecto, de la jurisprudencia resulta que un procedimiento en materia de ayudas de Estado se incoa frente a un Estado miembro y que el beneficiario de la ayuda no puede, por tanto, invocar el derecho de defensa durante el procedimiento de examen (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartados 81 y 82, y sentencia del Tribunal General de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, Rec. p. II-2309, apartado 144).
- 82 Por otro lado, la demandante no ha demostrado de qué forma los principios de apertura y de transparencia así como el interés de los consumidores en materia de transporte aéreo primaría sobre el interés general de la protección del objetivo de las actividades de investigación previsto en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001.
- 83 Por consiguiente, la Comisión pudo concluir legítimamente que no existía interés público superior que justificase la divulgación de los documentos.
- 84 De todo lo anterior resulta que, sin incurrir en error de Derecho, la Comisión invocó la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 para denegar la concesión del acceso a los documentos objeto de las solicitudes de la demandante, dado que ésta no demostró ni que la presunción general no amparase determinados documentos, ni que existiese un interés público superior que justificase la divulgación de los documentos objeto de sus solicitudes. Dado que la excepción invocada ampara la totalidad de los documentos a los que se denegó el acceso, no procede examinar las alegaciones de la demandante relativas a las demás excepciones mencionadas en las decisiones explícitas.

Sobre la denegación de acceso parcial a los documentos objeto de la solicitud de la demandante

— Alegaciones de las partes

<sup>85</sup> La demandante considera que la explicación dada por la Comisión para denegar la concesión de un acceso parcial a los documentos, según la cual «no es posible ningún acceso parcial ya que los documentos denegados están incluidos por completo en el ámbito de al menos dos de las excepciones invocadas», es tautológica y general. Dicha afirmación no cumple las exigencias de un examen concreto e individual, puesto que no indica, respecto de cada documento, las razones específicamente aplicables al mismo. Además, la demandante estima que la negativa a conceder un acceso parcial a los documentos vulnera el principio de proporcionalidad.

<sup>86</sup> La Comisión solicita que se desestime la alegación.

— Apreciación del Tribunal

<sup>87</sup> Como se recordó en el apartado 70 anterior, existe una presunción general de que la divulgación de los documentos del expediente administrativo de la Comisión relativo a un procedimiento de control de ayudas de Estado perjudicaría, en principio, la protección del objetivo de las actividades de investigación.

- 88 Pues bien, en sus solicitudes confirmatorias, la demandante se limita a afirmar, para categorías de documentos, que contienen necesariamente extractos que sería posible divulgar sin perjudicar la protección del objetivo de las actividades de investigación.
- 89 Por tanto, la demandante no demuestra, para determinados documentos, que una parte de dichos documentos no estuviera amparada por la presunción general (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 70).
- 90 De ello se deduce que los documentos están amparados en su totalidad por la presunción general y que, por consiguiente, la alegación basada en la vulneración del principio de proporcionalidad es inoperante.
- 91 De todo lo anterior resulta que la Comisión pudo legítimamente negarse a conceder el acceso parcial a los documentos solicitados.

*Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación*

#### Alegaciones de las partes

- 92 La demandante considera que las explicaciones dadas por la Comisión para justificar la denegación de acceso a los documentos no constituyen una motivación adecuada debido a su carácter contradictorio e insuficiente. En efecto, la demandante estima

que el análisis global y abstracto realizado por la Comisión en las decisiones explícitas no permite demostrar que cada documento entre en el ámbito de la excepción invocada y que la necesidad de protección sea real.

- <sup>93</sup> Asimismo, la demandante sostiene que la Comisión no ha demostrado la existencia de circunstancias especiales que permitan prescindir de un examen concreto de los documentos solicitados.
- <sup>94</sup> Por último, la demandante afirma que la motivación de la Comisión es incompleta en la medida en que esta institución parece denegar la concesión del acceso a documentos que no entrañan ningún riesgo plausible de perjudicar los intereses protegidos por las excepciones al derecho de acceso a los documentos.
- <sup>95</sup> La Comisión no toma posición explícitamente sobre este punto.

#### Apreciación del Tribunal

- <sup>96</sup> Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y defender sus derechos y que el juez pueda ejercer su control. No puede exigirse, sin embargo, que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes. En efecto, la cuestión de si la motivación de una decisión cumple dichas exigencias 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 Co-Frutta/Comisión, antes citada, apartados 99 y 100, y la jurisprudencia citada).

- <sup>97</sup> Asimismo, debe recordarse que el incumplimiento de la obligación de motivación constituye un vicio sustancial de forma, distinto, en cuanto tal, del motivo basado en la inexactitud de la fundamentación de la Decisión, cuyo control forma parte del examen del fondo de dicha Decisión (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 67; véase también, en este sentido, la sentencia del Tribunal General de 19 de junio de 2009, Qualcomm/Comisión, T-48/04, Rec. p. II-2029, apartado 179).
- <sup>98</sup> En el presente caso, en las decisiones explícitas, la Comisión identificó el número total de documentos a los que se refieren las solicitudes de la demandante y los clasificó en categorías.
- <sup>99</sup> La Comisión concedió a la demandante el acceso a determinados documentos y, a fin de justificar la denegación de acceso a los demás documentos, alegó especialmente que, en la medida en que tenían relación con procedimientos de control de ayudas de Estado, estaban amparados por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001. La Comisión precisó que la divulgación de los documentos podía perjudicar el clima de confianza con los Estados miembros y los terceros, poniendo así en peligro las investigaciones en curso.
- <sup>100</sup> Por tanto, de las decisiones explícitas resulta que la Comisión, por una parte, permitió que la demandante pudiera comprender cuáles eran los documentos amparados por la excepción y la razón por la que dicha excepción se aplicaba en el presente caso y, por otra parte, permitió al Tribunal ejercer su control.

- 101 Asimismo, es preciso señalar que las alegaciones de la demandante relativas a la falta de examen individual y concreto de los documentos se refieren a la fundamentación de las decisiones explícitas y, por tanto, fueron examinadas en el marco del primer motivo que pretendía la anulación de las citadas decisiones.
- 102 Por tanto, debe desestimarse el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, sin que sea necesario pronunciarse sobre las alegaciones de la demandante referidas a la motivación relativa a las demás excepciones invocadas, en la medida en que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n° 1049/2001 ampara a todos los documentos cuya divulgación se denegó y basta para justificar la negativa.
- 103 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, deben desestimarse los recursos en la medida en que pretenden obtener la anulación de las decisiones explícitas.

## **Costas**

- 104 En virtud del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por otro lado, en virtud del artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, en caso de sobreseimiento el Tribunal resolverá discrecionalmente sobre las costas.

105 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante en los asuntos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.

106 En cambio, es preciso declarar que los sobreseimientos en los asuntos T-496/08, T-497/08 y T-498/08 en tanto están dirigidos contra las decisiones presuntas resultan de que la Comisión adoptó una decisión explícita tras la expiración de los plazos previstos en el artículo 8 del Reglamento n° 1049/2001 y tras la interposición de los recursos en los citados asuntos. Por esta razón, y aun cuando hayan sido desestimados los recursos de la demandante contra las decisiones explícitas de que se trata, procede decidir que la Comisión cargará con sus propias costas y con las de la demandante en los asuntos T-496/08, T-497/08 y T-498/08.

En virtud de todo lo expuesto,

TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

- 1) **Acumular los asuntos T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08 a efectos de la presente sentencia.**
- 2) **Declarar la inadmisibilidad de los recursos en la medida en que van dirigidos contra las decisiones presuntas de denegación de acceso en los asuntos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08.**



- 3) Sobreseer los recursos en los asuntos T-496/08, T-497/08 y T-498/08 en la medida en que van dirigidos contra las decisiones presuntas de denegación de acceso.**
  
- 4) Desestimar los recursos en todo lo demás.**
  
- 5) Condenar en costas a Ryanair Ltd en los asuntos T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 y T-509/08.**
  
- 6) La Comisión Europea cargará con sus propias costas, así como con las correspondientes a Ryanair Ltd en los asuntos T-496/08, T-497/08 y T-498/08.**

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de diciembre de 2010.

Firmas