Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

de 2 de octubre de 2024*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de terceros — Presunción general de confidencialidad — Obligación de identificar los documentos amparados por la presunción y de proporcionar una lista de los mismos»

En el asunto T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, con domicilio social en La Haya (Países Bajos), representada por la Sra. M. van Heezik, abogada,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. P. van Nuffel y M. Burón Pérez y por la Sra. A.-C. Simon, en calidad de agentes;

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

integrado por el Sr. S. Papasavvas, Presidente, y la Sra. A. Marcoulli, los Sres. R. Norkus y W. Valasidis (Ponente) y la Sra. L. Spangsberg Grønfeldt, Jueces;

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

no habiendo solicitado las partes el señalamiento de vista dentro del plazo de tres semanas a partir de la notificación de la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento y habiéndose decidido resolver el recurso sin fase oral, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, TotalEnergies Marketing Nederland NV, solicita la anulación de la Decisión C(2022) 1949 final de la Comisión Europea, de 23 de marzo de 2022, por la que se deniegan, en virtud del artículo 4 del 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), sus solicitudes confirmatorias de acceso a documentos (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 El 13 de septiembre de 2006, la Comisión adoptó una Decisión relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE (Asunto COMP/F/38.456 — Betún — Países Bajos), en la que declaró que varias empresas, entre ellas la demandante, habían participado en una infracción del artículo 101 TFUE e impuso multas a dichas empresas (en lo sucesivo, «asunto del betún»).

3 El 24 de junio de 2021, la demandante presentó cinco solicitudes de acceso a documentos relativos al asunto del betún.

4 Como se desprende de las solicitudes presentadas por la demandante, estas estaban redactadas como sigue:

– «En lo que respecta a la investigación (preliminar) y a la adopción de una decisión en el asunto del betún (COMP/F/38.456 — Betún — Países Bajos): comunicación entre [la Comisión] y la autoridad neerlandesa de competencia (actualmente Autoridad de los Consumidores y del Mercado) u otros servicios del Estado neerlandés en relación con la asistencia prestada por la autoridad neerlandesa de competencia durante (la preparación de) las inspecciones de las empresas por parte de la Comisión en el marco de la investigación (preliminar) sobre posibles infracciones del Derecho de la competencia de la Unión» (solicitud registrada por la Comisión con la referencia GESTDEM 2021/4203);

– «En lo que se refiere al asunto del betún (COMP/F/38.456 — Betún — Países Bajos): actualizaciones con información y solicitudes de información, u otras comunicaciones relativas a la investigación (preliminar) y a la decisión en el asunto del betún, elaboradas por [la Comisión] durante el período comprendido entre la investigación preliminar y la Decisión final de 13 de septiembre de 2006, o procedentes de la autoridad neerlandesa de competencia (también en su condición de miembro del Comité Consultivo [en Materia de Prácticas Restrictivas y de Posiciones Dominantes]) o de otros servicios del Estado neerlandés» (solicitud registrada por la Comisión con la referencia GESTDEM 2021/4204);

– «En lo que respecta a la investigación (preliminar) y a la adopción de una decisión en el asunto del betún (COMP/F/38.456 — Betún — Países Bajos): el procedimiento o las modalidades de funcionamiento del Comité Consultivo en Materia de Prácticas Restrictivas y de Posiciones Dominantes que estaban en vigor en el momento de la investigación (preliminar) o del proceso de toma de decisiones en el asunto del betún» (solicitud registrada por la Comisión con la referencia GESTDEM 2021/4205);

– «En lo relativo a la investigación (preliminar) y a la adopción de una decisión en el asunto del betún (COMP/F/38.456 — Betún — Países Bajos): la invitación o invitaciones a reuniones, incluidas, sin carácter exhaustivo, la invitación o invitaciones a las 414.ª y 415.ª reuniones del Comité Consultivo [en Materia de Prácticas Restrictivas y de Posiciones Dominantes], celebradas, respectivamente, los días 4 y 11 de septiembre de 2006, en las que el Comité Consultivo [en Materia de Prácticas Restrictivas y de Posiciones Dominantes] emitió sus dictámenes sobre el anteproyecto de decisión (incluida una lista de los documentos que le habían sido transmitidos junto a ese anteproyecto de conformidad con el artículo 14, apartado 3, del Reglamento [(CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1)])» (solicitud registrada por la Comisión con la referencia GESTDEM 2021/4206);

– «En lo que atañe a la investigación (preliminar) y a la adopción de una decisión en el asunto del betún (COMP/F/38.456 — Betún — Países Bajos): la lista o listas de participantes (incluidas las autoridades nacionales de competencia) que asistieron a las audiencias de los días 15 y 16 de junio de 2005 sobre la comunicación del pliego de cargos en el asunto del betún» (solicitud registrada por la Comisión con la referencia GESTDEM 2021/4207).

5 Mediante decisión de 4 de julio de 2021, la Comisión denegó las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 y GESTDEM 2021/4207, basándose en que los documentos solicitados estaban amparados por las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, y en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, y, a tal efecto, se basó en una presunción general de confidencialidad en relación con los documentos obrantes en el expediente administrativo relativo a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE. En cambio, por lo que respecta a la solicitud con la referencia GESTDEM 2021/4205, la Comisión indicó que los documentos solicitados no se referían específicamente al asunto del betún y eran públicos, y remitió a los sitios de Internet en los que estaban disponibles.

6 Mediante escrito de 25 de agosto de 2021, la demandante presentó una solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria») con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, instando a la Comisión a reconsiderar su decisión de 4 de julio de 2021. En la solicitud confirmatoria, la demandante criticó que la Comisión no le hubiera transmitido un inventario de los documentos amparados por la presunción general de confidencialidad de conformidad con la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), y rechazó que los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 estuvieran amparados por la presunción general de confidencialidad aplicada por la Comisión.

7 El 23 de marzo de 2022, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, mediante la cual denegó la solicitud confirmatoria. En dicha Decisión, por una parte, la Comisión indicó que los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 eran comunicaciones entre ella y la autoridad neerlandesa de la competencia u otras autoridades neerlandesas en el marco del asunto del betún y que los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4206 y GESTDEM 2021/4207 eran, respectivamente, dos documentos y un documento cuya naturaleza, fecha y número había indicado. Por otra parte, la Comisión señaló que la denegación de acceso a esos documentos se basaba en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n.º 1049/2001, apoyándose en una presunción general de confidencialidad en relación con los documentos obrantes en el expediente administrativo relativo a un

procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE. Por otra parte, la Comisión recordó que los documentos objeto de la solicitud con la referencia GESTDEM 2021/4205 ya eran públicos y estaban disponibles.

Pretensiones de las partes

8 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la Decisión impugnada y «garantice la divulgación de los documentos de que se trata».

– Condene en costas a la Comisión.

9 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad de la pretensión de que se le ordene conceder acceso a los documentos de que se trata.

– Desestime el recurso en todo lo demás.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la competencia del Tribunal General

10 En el marco de su primera pretensión, la demandante solicita al Tribunal General que «garantice la divulgación de los documentos de que se trata». La Comisión considera que debe declararse la «inadmisibilidad» de tal pretensión, para la que no es competente el Tribunal General.

11 A este respecto, y como sostiene la Comisión, basta con señalar que, en el marco del control de legalidad basado en el artículo 263 TFUE, el Tribunal General no es competente para dictar órdenes conminatorias contra las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véanse el auto de 26 de octubre de 1995, Pevasa e Inpesca/Comisión, C-199/94 P y C-200/94 P, EU:C:1995:360, apartado 24 y jurisprudencia citada, y la sentencia de 25 de septiembre de 2018, Suecia/Comisión, T-260/16, EU:T:2018:597, apartado 104 y jurisprudencia citada). En efecto, incumbe a la institución en cuestión adoptar, en virtud del artículo 266 TFUE, las medidas que conlleva la ejecución de la sentencia anulatoria (véase la sentencia de 25 de septiembre de 2018, Amicus Therapeutics UK y Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, no publicada, EU:T:2018:595, apartado 19 y jurisprudencia citada).

12 De ello se deduce que la pretensión de la demandante recordada en el apartado 10 anterior debe desestimarse por falta de competencia del Tribunal General para conocer de ella.

Sobre el fondo

13 En apoyo de su recurso, la demandante invoca dos motivos, basados, el primero, en que la negativa de Comisión a presentar una lista de los documentos solicitados es ilegal y en que dicha negativa adolece de falta de motivación y, el segundo, en que se aplicó ilegalmente una presunción general de confidencialidad a los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204. Procede examinar conjuntamente estos dos motivos, ya que se refieren, en esencia, en las circunstancias del presente asunto, a la posibilidad de que la Comisión aplique una presunción general de confidencialidad (segundo motivo) y a las modalidades de aplicación de tal presunción (primer motivo).

14 En el marco del segundo motivo, la demandante alega, en esencia, que la Comisión consideró erróneamente que los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 estaban amparados por una presunción general de confidencialidad. En particular, rechaza que las comunicaciones entre la Comisión y las autoridades neerlandesas de defensa de la competencia formen parte del expediente administrativo del asunto del betún y reprocha a la Comisión no haber motivado las razones por las que entendía que no podían divulgarse los documentos específicamente solicitados.

15 En el marco del primer motivo, la demandante alega, en esencia, que la Comisión incurrió en error de Derecho al no facilitar un inventario de los documentos solicitados y no motivar adecuadamente esta omisión. En apoyo de su argumentación, invoca la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), que, a su juicio, impone a la Comisión la obligación de presentar un inventario. En su opinión, dicho inventario le permitiría desvirtuar la presunción general de confidencialidad.

16 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

17 En primer lugar, procede señalar que, si bien el segundo motivo hace referencia expresa solo a las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204, la argumentación desarrollada por la demandante en el marco del primer motivo se refiere también únicamente a los intercambios entre la Comisión y las autoridades neerlandesas que son objeto de esas mismas solicitudes. Así pues, dado que las alegaciones de la demandante no se dirigen, directa ni indirectamente, contra la respuesta dada por la Comisión en la Decisión impugnada a las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 y GESTDEM 2021/4207, es preciso señalar que el objeto del recurso se limita únicamente a la respuesta dada por la Comisión en la Decisión impugnada a las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204.

Observaciones preliminares

18 Procede recordar que del considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la apertura permite garantizar a las instituciones de la Unión Europea una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad para con los ciudadanos de la Unión en un sistema democrático. A tal efecto, el artículo 1 de dicho Reglamento establece que este tiene por objeto garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartados 50 y 51 y jurisprudencia citada).

19 Asimismo, del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta que ese derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado. Dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartados 52 y 53 y jurisprudencia citada).

20 A este respecto, debe recordarse que, si una institución, órgano u organismo de la Unión ante el que se ha presentado una solicitud de acceso a un documento decide denegarla sobre la base de alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, debe, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento podría perjudicar concreta y efectivamente al interés protegido por tal excepción, debiendo el riesgo de perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 54 y jurisprudencia citada).

21 No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que nada impide a la institución, órgano u organismo de la Unión basarse, a este respecto, en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que similares consideraciones de carácter general pueden aplicarse a solicitudes de divulgación de documentos de la misma naturaleza (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 55 y jurisprudencia citada).

22 El objetivo de estas presunciones generales reside en la posibilidad de que la institución, órgano u organismo de la Unión de que se trate considere que la divulgación de determinadas categorías de documentos perjudica, en principio, al interés protegido por la excepción que invoca, basándose en dichas consideraciones de carácter general, sin tener la obligación de examinar concreta e individualmente cada uno de los documentos solicitados (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 56 y jurisprudencia citada).

23 Las instituciones de la Unión deben interpretar y aplicar de forma estricta estas presunciones generales, puesto que constituyen una excepción a la obligación de examen concreto e individual por la institución interesada de cada documento al que se solicita acceso, y de manera más general al principio del acceso más amplio posible del público a los documentos en poder de las instituciones de la Unión (sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 80).

24 La existencia de una presunción general de confidencialidad no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por esa presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación de dicho documento, en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 126).

25 El Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de presunciones generales de confidencialidad para cinco categorías de documentos, a saber, en primer lugar, los documentos de un expediente administrativo relativo a un procedimiento de control de ayudas de Estado; en segundo lugar, los escritos presentados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión en el curso de un procedimiento judicial mientras este esté pendiente; en tercer lugar, los documentos intercambiados entre la Comisión y las partes que hayan realizado una notificación o terceros en el marco de un

procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas; en cuarto lugar, los documentos relativos a un procedimiento administrativo previo por incumplimiento, incluidos los documentos intercambiados entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate en el marco de un procedimiento EU Pilot, y, en quinto lugar, los documentos relativos a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE. En todos los casos que se acaban de mencionar, la denegación de acceso discutida comprendía un conjunto de documentos claramente delimitado por su pertenencia común al expediente de un procedimiento administrativo o jurisdiccional en curso (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 81).

26 Más concretamente, en lo que respecta a los procedimientos de aplicación de las normas sobre competencia, el Tribunal de Justicia ha considerado que una presunción general de confidencialidad se aplica a una solicitud de acceso a un conjunto de documentos obrantes en el expediente de un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 81).

27 A estos efectos, el Tribunal de Justicia ha señalado que un acceso generalizado, con fundamento en el Reglamento n.º 1049/2001, a los documentos obrantes en un expediente relacionado con la aplicación del artículo 101 TFUE podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido asegurar en los Reglamentos n.º 1/2003 y (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, L 123, p. 18), entre la obligación de las empresas interesadas de comunicar a la Comisión informaciones comerciales eventualmente sensibles, para permitir que esta compruebe la existencia de una práctica colusoria y aprecie su compatibilidad con el referido artículo, por un lado, y la garantía de la protección reforzada inherente, en virtud del secreto profesional y del secreto empresarial, a las informaciones así comunicadas a la Comisión, por otro lado (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 90).

28 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia ha considerado que la Comisión, a efectos de la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n.º 1049/2001, está facultada para presumir, sin llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de los documentos que figuran en un expediente relativo a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE, que la divulgación de esos documentos menoscaba, en principio, tanto la protección de los intereses comerciales de las empresas parte en ese procedimiento como la de los objetivos de las actividades de investigación relativas a dicho procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 93).

29 Procede examinar los motivos de la demandante a la luz de estos principios.

Incumplimiento de la obligación de motivación

30 Por lo que respecta a la motivación de la Decisión impugnada, hay que recordar que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y 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 el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (sentencia de 25 de noviembre de 2020, Bronckers/Comisión, T-166/19, EU:T:2020:557, apartado 22).

31 Pues bien, es preciso señalar que, en el presente asunto, como se desprende del apartado 7 de la presente sentencia, en la Decisión impugnada la Comisión procedió, en primer lugar, a identificar los documentos solicitados y, a continuación, explicó a la demandante que dichos documentos formaban parte del expediente administrativo de un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE. Por último, la Comisión indicó que el examen de las solicitudes la había llevado a concluir que los documentos solicitados estaban comprendidos en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n.º 1049/2001 y en la presunción general de confidencialidad establecida en la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 De ello se deduce que la Decisión impugnada contiene una motivación suficiente en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 30 de la presente sentencia, en la medida en que identifica los documentos de que se trata y el fundamento de la denegación de acceso opuesta por la Comisión en virtud del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 aplicando una presunción general de confidencialidad. Por consiguiente, debe desestimarse la alegación de la demandante basada en una motivación insuficiente, sin que sea necesario pronunciarse sobre su admisibilidad, cuestionada por la Comisión.

Aplicabilidad de la presunción general de confidencialidad invocada por la Comisión

33 Por lo que respecta a la cuestión de si los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 están comprendidos en el ámbito de aplicación de la presunción general de confidencialidad aplicada por la Comisión, procede señalar que, como se desprende de las solicitudes de la demandante y de la Decisión impugnada, dichos documentos son comunicaciones entre la Comisión y la autoridad neerlandesa de competencia (u otras autoridades neerlandesas) en el marco de la investigación que condujo a la adopción de la Decisión final de 13 de septiembre de 2006, relativa al asunto del betún.

34 En particular, de dichas solicitudes se desprende que los documentos de que se trata consisten en intercambios entre la Comisión y las autoridades neerlandesas en relación con la investigación preliminar, incluidas ciertas inspecciones y solicitudes de información, y con la adopción de una decisión en el asunto del betún. Como indicó la Comisión en la Decisión impugnada, tales documentos forman parte de la correspondencia que la Comisión y las autoridades neerlandesas hubieron de mantener en el marco de dicho asunto.

35 A este respecto, basta con recordar que, en el marco de una investigación dirigida a aplicar el artículo 101 TFUE, la Comisión, conforme al artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 1/2003, transmitirá a las autoridades de competencia de los Estados miembros una copia de los documentos más importantes que haya recabado con vistas a la adopción de una decisión. Además, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, de dicho Reglamento, la Comisión podrá intercambiar cualquier información con las autoridades nacionales de competencia. Por último, de conformidad con el artículo 20, apartado 3, del mismo Reglamento, informará a la autoridad de competencia del Estado miembro en cuyo territorio se haya de llevar a cabo una inspección.

36 Por lo tanto, unos documentos como los solicitados en el caso de autos por la demandante a propósito de los intercambios entre la Comisión y las autoridades neerlandesas en el marco de la investigación sobre el asunto del betún, relativos a las inspecciones, las solicitudes de información, las actualizaciones y la toma de decisiones en dicho asunto, son documentos que forman parte

manifiestamente de un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE, por lo que, habida cuenta de su naturaleza, forman parte del expediente administrativo de la Comisión relativo a dicho asunto.

37 En efecto, a este último respecto, se desprende del artículo 27, apartado 2, del Reglamento n.º 1/2003 que, en el marco de una investigación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 101 TFUE, la correspondencia entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros o entre estas últimas, incluidos los documentos elaborados en aplicación de los artículos 11 y 14 de dicho Reglamento, forma parte de los documentos internos que figuran en el expediente de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 86). Por otro lado, de los puntos 1 y 15 de la Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE], de los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE y del Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo (DO 2005, C 325, p. 7) se desprende que la correspondencia entre la Comisión y otras autoridades públicas, como la correspondencia con las autoridades de competencia o con otras autoridades de los Estados miembros, mantenida durante una investigación, forma parte de los documentos internos no accesibles que integran el expediente de la Comisión.

38 Pues bien, como se ha recordado en el apartado 26 de la presente sentencia, en el marco de la aplicación de las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001, el Tribunal de Justicia ha admitido la existencia de una presunción general de confidencialidad en lo que respecta a los documentos que figuran en un expediente relativo a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE, entre los que se cuentan también las comunicaciones entre la Comisión y las autoridades nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartados 16 y 81).

39 De todas las consideraciones anteriores resulta que, en el caso de autos, la Comisión podía invocar la existencia de una presunción general de confidencialidad, con arreglo al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento n.º 1049/2001, según la cual la divulgación de los documentos del expediente administrativo del asunto del betún perjudicaba, en principio, por una parte, la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría y, por otra, la protección de los intereses comerciales.

40 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones formuladas por la demandante.

41 En efecto, es cierto que, como se ha indicado en el apartado 24 de la presente sentencia, la aplicación de una presunción general no excluye el derecho a demostrar no solo que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción, sino también que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento en cuestión.

42 Sin embargo, por una parte, para demostrar que los documentos solicitados no están amparados por la presunción general de confidencialidad, la demandante sostiene, en esencia, que no toda comunicación entre la Comisión y las autoridades neerlandesas forma parte del expediente del asunto del betún. Pues bien, a este respecto, basta con señalar que la demandante no solicitó tener acceso a una comunicación cualquiera entre la Comisión y las autoridades neerlandesas, sino, precisa y únicamente, a las comunicaciones que tuvieron lugar en el marco del asunto del betún.

43 Además, debe recordarse que la demandante figuraba entre los destinatarios de la Decisión de la Comisión en el asunto del betún y que, en su condición de parte en dicho asunto, disponía de un derecho de acceso específico y limitado en virtud de lo dispuesto en el considerando 32 y en el artículo 27 del Reglamento n.º 1/2003 y en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento n.º 773/2004. Así pues, sería contrario al espíritu de los Reglamentos n.º 1/2003 y n.º 773/2004 que un solicitante invocase las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001 para eludir las reglas de confidencialidad establecidas por los referidos Reglamentos y obtener la comunicación de documentos considerados confidenciales en el marco de un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 88).

44 Por otra parte, basta con señalar que la demandante no ha formulado ninguna alegación dirigida a demostrar la existencia de un interés público superior. En efecto, se limitó a indicar que sus solicitudes de acceso estaban justificadas por la existencia de reclamaciones presentadas contra ella por clientes directos e indirectos, sin demostrar, por lo demás, la existencia de dichas reclamaciones. Es cierto que la existencia del derecho de defensa presenta en sí un interés general. No obstante, el hecho de que dicho derecho se manifieste en el caso de autos a través del interés subjetivo de la demandante en defenderse implica que el interés que invoca no es un interés general, sino un interés privado (sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 138).

Modalidades de aplicación de la presunción general de confidencialidad invocada por la Comisión

45 Por lo que respecta a la cuestión de si la Comisión incumplió las obligaciones derivadas de la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), procede recordar que de dicha sentencia se desprende que, cuando una institución considera que es aplicable una presunción general de confidencialidad, está en condiciones de responder de manera global a una solicitud de acceso, en el sentido de que dicha presunción la dispensa de explicar las razones por las que el acceso a un documento al que se refiere tal solicitud perjudica concretamente al interés protegido. No obstante, la aplicación de una presunción de confidencialidad no puede interpretarse en el sentido de que permite a la institución responder de manera global que todos los documentos objeto de la solicitud de acceso pertenecen a un expediente amparado por una presunción general de confidencialidad, sin tener que identificarlos o establecer una lista de ellos. En efecto, es preciso considerar que solo cuando la institución ha identificado los documentos a los que se refiere la solicitud de acceso puede clasificarlos por categorías en función de sus características comunes, su misma naturaleza o su pertenencia a un mismo expediente y aplicarles, entonces, una presunción general de confidencialidad. A falta de tal identificación, la presunción de confidencialidad sería irrefutable (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartados 40, 41, 45 y 46).

46 A este respecto, debe recordarse que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), la parte demandante había solicitado acceso a «todos los documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de [varias] decisiones marco» (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 59). Por lo tanto, su solicitud de acceso había sido formulada de manera general y abstracta, para todos los documentos que obraban en poder de la Comisión. Así pues, el Tribunal General declaró que la

Comisión había considerado erróneamente que dicha solicitud se refería únicamente a los documentos relativos al procedimiento dirigido a declarar la falta de transposición por Irlanda de las decisiones marco en cuestión.

47 Además, en su respuesta a la solicitud confirmatoria en el asunto que dio lugar a la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), la Comisión se limitó a afirmar que los documentos identificados como correspondientes a la solicitud de la parte demandante «cont[enían] intercambios entre [sus] servicios […] e Irlanda […] relativos [a] tres procedimientos EU Pilot». Según el Tribunal General, por un lado, tal formulación no permitía a la parte demandante evaluar si no existían otros documentos que pudieran ser objeto de su solicitud ni si todos los documentos objeto de dicha solicitud se referían a los procedimientos EU Pilot en cuestión, como se desprende del apartado 56 de la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224). Por otro lado, la formulación utilizada por la Comisión indicaba que, por lo que respecta al examen de la solicitud confirmatoria de la parte demandante, aquella se había limitado a constatar que se habían incoado procedimientos EU Pilot en relación con la transposición por Irlanda de las decisiones marco en cuestión y que había llegado a la conclusión de que era aplicable una presunción de confidencialidad. Pues bien, el Tribunal General consideró que tal respuesta no era suficiente para demostrar que la Comisión había efectuado previamente un examen concreto de la solicitud de la demandante ni para demostrar que había procedido a una identificación real de los documentos objeto de la solicitud de acceso, tal como se desprende del apartado 57 de dicha sentencia.

48 Este es el contexto en que el Tribunal General concluyó que la formulación utilizada por la Comisión en su respuesta no era suficiente para permitir a la parte demandante identificar los documentos a los que se refería su solicitud de acceso y que, por lo tanto, esta última no estaba en disposición de desvirtuar la presunción de confidencialidad invocada por la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartados 58 y 65).

49 En cambio, en el caso de autos, las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 se refieren a los documentos definidos por la demandante en los términos recogidos en los guiones primero y segundo del apartado 4 de la presente sentencia. Pues bien, de dichas solicitudes se desprende que la demandante pidió tener acceso a una tipología precisa de documentos (a saber, las comunicaciones intercambiadas entre la Comisión y las autoridades neerlandesas), y ello en relación con un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE identificado con precisión (a saber, el asunto del betún), a diferencia de lo que sucedía en el asunto que dio lugar a la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), en el que la solicitud de acceso no se refería ni a una tipología precisa de documentos ni a un procedimiento particular, sino a todos los documentos relativos al cumplimiento o al incumplimiento por parte de un Estado miembro de determinadas decisiones marco del Consejo.

50 Además, en la Decisión impugnada, la Comisión identificó conjuntamente los documentos objeto de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204, precisando, en su apreciación, que se trataba de intercambios con el Estado neerlandés en el marco del asunto del betún, que incluían tanto los documentos que estaba obligada a intercambiar con las autoridades nacionales de competencia en virtud del Reglamento n.º 1/2003 como la correspondencia directa con la autoridad neerlandesa de competencia, y que, como tales, dichos documentos formaban parte del expediente del asunto del betún y estaban amparados por la

presunción general de confidencialidad consagrada en la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). La Comisión también expuso los límites de esta presunción general de confidencialidad y su aplicación al caso de autos.

51 Por otra parte, la demandante no niega que la Comisión, en el examen concreto de sus solicitudes de acceso, identificara correctamente los documentos a que se refieren las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204, sino que únicamente alega que la Comisión debería haber presentado un inventario o una lista de dichos documentos.

52 Pues bien, a este último respecto, procede señalar que, contrariamente a lo sugerido por la demandante, de la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), no se desprende que la institución, el órgano o el organismo de la Unión que responda a una solicitud de acceso a los documentos, cuando aplica una presunción general de confidencialidad, esté obligado, en todos los casos, a facilitar al solicitante una lista de los documentos amparados por dicha presunción. Por el contrario, como se desprende del apartado 45 de la presente sentencia, facilitar tal lista no es más que uno de los medios posibles para identificar los documentos solicitados, de modo que el solicitante tenga la posibilidad de refutar la aplicación de dicha presunción.

53 Así, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), precisa que no es necesario facilitar una lista de los documentos amparados por una presunción general de confidencialidad cuando los documentos de que se trate, al menos su tipo, ya resulten de la solicitud de acceso y el solicitante tenga, en principio, la posibilidad de alegar que un documento no está amparado por la aplicación de la presunción general de confidencialidad (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 62 y jurisprudencia citada).

54 Así sucede en el caso de autos, dado que las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 y la Decisión impugnada identifican los documentos a los que se hace referencia tanto por su naturaleza como por su inclusión en el expediente de un determinado procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE.

55 Por lo demás, en el marco del procedimiento ante el Tribunal General, la demandante no ha indicado en absoluto de qué modo la falta de comunicación de una lista de los documentos de que se trata le habría impedido destruir la presunción general de confidencialidad aplicada por la Comisión, cuando fue parte en el procedimiento tramitado por esta última en el asunto del betún. En efecto, fue destinataria de la Decisión final que la Comisión había adoptado en el asunto del betún y, por consiguiente, estuvo implicada en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de dicha Decisión. Además, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha precisado que el hecho de que resulte difícil aportar la prueba necesaria para destruir una presunción no implica, por sí solo, que esta sea irrefutable (véase la sentencia de 13 de marzo de 2019, AlzChem/Comisión, C-666/17 P, no publicada, EU:C:2019:196, apartado 39 y jurisprudencia citada). Así pues, procede declarar que la demandante estaba, en principio, en disposición de desvirtuar la presunción general de confidencialidad a falta de comunicación, por la Comisión, de una lista exhaustiva de los documentos de que se trata.

56 En cambio, de los argumentos desarrollados en la demanda, en el marco del primer motivo, se desprende que la demandante no había solicitado una lista de los documentos en el sentido de la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), con el fin de poder rebatir eventualmente la aplicación de la presunción general de confidencialidad aplicada

por la Comisión. La demandante indica, en efecto, que esta lista le habría permitido saber «si el Estado ha[bía] mantenido contactos con la Comisión y, en su caso, cuándo y a qué nivel», con el fin de «determinar con exactitud y de manera completa el conjunto de los hechos en los que deb[ían] situarse las reclamaciones [de sus clientes por los daños supuestamente causados por la infracción]», lo que no responde a la lógica subyacente a la obligación de identificar los documentos en cuestión subrayada por el Tribunal General en la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Por consiguiente, el hecho de que los documentos cuya divulgación se solicitaba fueran de una misma tipología y estuvieran comprendidos en el expediente administrativo correspondiente a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE bastaba, en el caso de autos, para justificar la aplicación de la presunción general de confidencialidad de los documentos relativos a tal procedimiento, sin que la Comisión estuviera obligada a facilitar a la demandante una lista de dichos documentos.

58 Además, en primer lugar, en la medida en que las alegaciones formuladas por la demandante deban entenderse en el sentido de que sostienen que, en sus solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204, había solicitado tener acceso a un inventario de los intercambios entre la Comisión y las autoridades neerlandesas, tales alegaciones se basan en premisas erróneas y deben desestimarse.

59 En efecto, por una parte, del tenor de las solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204 (véase el apartado 4 de la presente sentencia) no se desprende que la demandante solicitase, como tal, un inventario de los documentos incluidos en el expediente del asunto del betún y, más concretamente, de los intercambios entre la Comisión y las autoridades neerlandesas.

60 Por otra parte, procede recordar que de la solicitud confirmatoria de la demandante se desprende que, cuando criticó la falta de inventario de los documentos solicitados, se refirió al supuesto incumplimiento por parte de la Comisión de la obligación de presentar un inventario de los documentos amparados por la presunción general de confidencialidad que, según ella, se desprendía de la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión (T-701/18, EU:T:2020:224), y no a un documento que, como tal, estuviera comprendido en sus solicitudes con las referencias GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204.

61 En segundo lugar, dado que la Comisión no estaba obligada a presentar una lista de los documentos a que se refieren las solicitudes GESTDEM 2021/4203 y GESTDEM 2021/4204, la alegación de la demandante basada en la insuficiencia de motivación de la negativa a presentar dicha lista, que la Comisión solicita al Tribunal General que declare inadmisible, también debe desestimarse sin que sea necesario pronunciarse sobre su admisibilidad.

62 De todo lo anterior se desprende que deben desestimarse en su totalidad los motivos primero y segundo del recurso y, por tanto, el recurso en su integridad.

Costas

63 A tenor de lo dispuesto en el artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

64 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a TotalEnergies Marketing Nederland NV.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de octubre de 2024.

Firmas