Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL GENERAL

de 1 de septiembre de 2015*

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Acceso a los documentos de las instituciones — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Documentos transmitidos por las autoridades francesas a la Comisión en el marco del procedimiento previsto por la Directiva 98/34/CE — Oposición de Francia a la divulgación de los documentos — Decisión de permitir a un tercero el acceso a los documentos — Demanda de suspensión de la ejecución — Urgencia — Fumus boni iuris — Ponderación de los intereses»

En el asunto T-344/15 R,

República Francesa, representada por los Sres. F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas y F. Fize, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión GESTDEM 2014/6064, de 21 de abril de 2015, relativa a una solicitud confirmatoria de acceso a documentos en virtud del Reglamento (CE) nº 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), mediante la cual la Comisión autorizó el acceso a dos documentos que tienen su origen en las autoridades francesas que le habían sido transmitidos en el marco del procedimiento previsto por la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 204, p. 37),

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL GENERAL

dicta el siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Auto

Antecedentes del litigio, procedimiento y pretensiones de las partes

1 La Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 204, p. 37), en su versión modificada, organiza un procedimiento de intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión Europea en relación con las iniciativas nacionales de normas o reglamentaciones técnicas, por un lado, y los servicios de la sociedad de la información, por otro.

2 En principio, es obligatorio comunicar a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico destinado a regular las mercancías o servicios que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 98/34 (artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34). En la práctica, la Comisión se encarga de transmitir el referido proyecto a cada uno de los Estados miembros y añadirlo a una base de datos pública. Los Estados miembros, la Comisión y los operadores económicos pueden examinar todo proyecto notificado con el fin de detectar elementos potencialmente proteccionistas y tomar medidas para eliminarlos. Para permitir este examen debe observarse, en principio, un plazo mínimo de tres meses entre la comunicación del proyecto de reglamento técnico y su adopción. Durante ese período de *statu quo*, la Comisión y los Estados miembros que consideren que el proyecto crea obstáculos injustificados a la libre circulación de mercancías, a la libre circulación de servicios o a la libertad de establecimiento de los operadores de servicios podrán transmitir observaciones o dictámenes circunstanciados al Estado miembro autor de la notificación. La emisión de un dictamen razonado prorroga varios meses el citado período de *statu quo* en función del objeto del proyecto de reglamento técnico (véase el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva 98/34). En principio, el Estado miembro de que se trate informará a la Comisión acerca del curso que tenga la intención de dar a tales dictámenes razonados y la Comisión comentará esta reacción (véase el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 98/34).

3 En el marco del procedimiento de información previsto por la Directiva 98/34, la República Francesa notificó a la Comisión, el 21 de enero de 2014, un proyecto de ley dirigido a regular las condiciones de la venta a distancia de los libros y por el que se autorizaba al Gobierno francés a modificar mediante orden ministerial las disposiciones del code de la propriété intellectuelle relativas al contrato de edición. Dicho proyecto de ley tenía por objeto regular los descuentos aplicables por los minoristas de libros con el fin de impedir una práctica consistente en combinar el descuento máximo del 5 % sobre los libros previsto por la normativa francesa con la distribución gratuita.

4 La Comisión transmitió a la República Francesa, el 27 de febrero de 2014, una solicitud de información complementaria, a la que el Gobierno francés respondió mediante escrito de 11 de marzo de 2014.

5 Con arreglo al artículo 9, apartado 2, de la Directiva 98/34, el Gobierno austriaco emitió un dictamen razonado sobre el proyecto de reglamento técnico el 9 de abril de 2014. Por su parte, la Comisión emitió asimismo un dictamen razonado relativo a ese mismo proyecto el 15 de abril de 2014. El Gobierno francés respondió a estos dos dictámenes razonados mediante correo de 17 de junio de 2014.

6 Ante la falta de nuevas comunicaciones por parte de la Comisión o del Gobierno austriaco, la medida prevista por la República Francesa fue adoptada como Ley 2014-779, de 8 de julio de 2014, por la que se regulan las condiciones de venta a distancia de los libros y se autoriza al Gobierno a modificar mediante orden ministerial las disposiciones del code de la propriété intellectuelle relativas al contrato de edición (Loi encadrant les conditions de la vente à distance des libres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition) (JORF de 9 de julio de 2014, página 11363).

7 El 15 de diciembre de 2014, se formuló a la Comisión una solicitud de acceso a las respuestas, antes mencionadas, del Gobierno francés de 11 de marzo y de 17 de junio de 2014 (en lo sucesivo, «documentos controvertidos»). Al ser consultado por la Comisión sobre una eventual divulgación de esos documentos, el Gobierno francés indicó que se oponía a ella. Por consiguiente, la Comisión se negó a autorizar el acceso a los documentos controvertidos.

8 A raíz de una solicitud confirmatoria de acceso con arreglo al Reglamento (CE) nº 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), la Comisión consultó nuevamente al Gobierno francés el 3 de marzo de 2015. Mediante escrito de 13 de marzo de 2015, el Gobierno francés informó a la Comisión de su oposición al acceso a los documentos controvertidos, invocando las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones segundo y tercero, y apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, Estas disposiciones prevén lo siguiente:

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

— […]

— los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

[…]

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.»

9 El 21 de abril de 2015, la Comisión decidió divulgar el contenido de los documentos controvertidos, a pesar de la oposición manifestada por el Gobierno francés a la Decisión GESTDEM 2014/6064 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

10 Al haber manifestado el Gobierno francés su intención de interponer un recurso de anulación de la Decisión impugnada y de acompañarlo de una solicitud de suspensión de su ejecución, la Comisión indicó el 8 de mayo de 2015 que no divulgaría los documentos controvertidos hasta que el Tribunal se pronunciara sobre la solicitud de medidas provisionales.

11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 1 de julio de 2015, la República Francesa interpuso un recurso de anulación de la Decisión impugnada. Con carácter principal, alega que la Decisión impugnada debe ser anulada porque infringe el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. Con carácter subsidiario, considera que la Decisión impugnada debe ser anulada por incumplimiento de la obligación de motivación en lo que se refiere a la falta de aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, de ese mismo Reglamento. Con carácter subsidiario de segundo grado, estima que la Decisión impugnada debe ser anulada porque infringe el artículo 4, apartado 2, guiones segundo y tercero, del Reglamento nº 1049/2001.

12 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el mismo día, la República Francesa interpuso la presente demanda de medidas provisionales, en la que solicitó al Presidente del Tribunal que suspendiera la ejecución de la Decisión impugnada.

13 En sus observaciones a la demanda de medidas provisionales, presentadas en la Secretaría del Tribunal el 16 de julio de 2015, la Comisión solicita al Presidente del Tribunal que:

— Declare que ella se somete a su buen criterio en lo que respecta a si, en las condiciones particulares del presente litigio, concurren los requisitos para la concesión de la suspensión de la ejecución solicitada.

— Reserve la decisión sobre las costas del presente procedimiento sobre medidas provisionales hasta la decisión sobre las costas del asunto principal.

Fundamentos de Derecho

Generalidades

14 La interpretación conjunta de los artículos 278 TFUE y 279 TFUE, por una parte, y del artículo 256 TFUE, apartado 1, por otra, permite concluir que el juez de medidas provisionales puede, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución de un acto impugnado ante el Tribunal u ordenar las medidas provisionales necesarias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 156 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.

15 El artículo 156, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento dispone que las demandas de medidas provisionales deberán especificar el objeto del litigio y las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada. Por tanto, el juez de las medidas provisionales puede conceder la suspensión de la ejecución y las otras medidas provisionales si se demuestra que su concesión está justificada, a primera vista, de hecho y de Derecho (*fumus boni iuris*) y su urgencia, es decir, la necesidad se adopten y surtan sus efectos antes de que se resuelva sobre el recurso principal a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable a los intereses de la parte que las solicita. Estos requisitos son acumulativos, de manera que las medidas provisionales deben ser desestimadas cuando no se dé alguno de ellos [auto de 14 de octubre de 1996, SCK y FNK/Comisión, C-268/96 P(R), Rec, EU:C:1996:381, apartado 30].

16 En el marco de este examen de conjunto, el juez de medidas provisionales dispone de una amplia facultad de apreciación y puede determinar libremente, a la vista de las particularidades del asunto, de qué manera debe verificarse la existencia de los diferentes requisitos y el orden que debe seguirse en este examen, puesto que ninguna norma jurídica le impone un esquema de análisis preestablecido para apreciar si es necesario pronunciarse con carácter provisional [autos de 19 de julio de 1995, Comisión/Atlantic Container Line y otros, C-149/95 P(R), Rec, EU:C:1995:257, apartado 23, y de 3 de abril de 2007, Vischim/Comisión, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, apartado 25]. El juez de medidas provisionales procederá asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego (auto de 23 de febrero de 2001, Austria/Consejo, C-445/00 R, Rec, EU:C:2001:123, apartado 73).

17 Habida cuenta de los documentos obrantes en autos, el juez de medidas provisionales considera que dispone de todos los datos necesarios para pronunciarse sobre la presente demanda de medidas provisionales, sin necesidad de oír previamente las explicaciones orales de las partes.

18 En cuanto al contencioso sobre la protección provisional de información supuestamente confidencial en el presente asunto, procede destacar, de entrada, que la Comisión no cuestiona en sus observaciones que, para preservar el efecto útil de la sentencia que debe recaer en el asunto principal, podría ser necesario que se impidiera provisionalmente la divulgación de los documentos controvertidos.

19 Desde esta perspectiva, la Comisión anuncia que, para proteger el interés público al acceso a los documentos controvertidos, solicitará al Tribunal que el asunto principal se tramite como un procedimiento acelerado con arreglo a los artículo 151 a 155 del Reglamento de Procedimiento.

Sobre el fumus boni iuris

20 Cabe recordar que la jurisprudencia ha utilizado diversas fórmulas para definir el requisito relativo al *fumus boni iuris*, según las circunstancias de cada caso concreto (véase, en este sentido, el auto Comisión/Atlantic Container Line y otros, citado en el apartado 16 *supra*, EU:C:1995:257, apartado 26).

21 En este sentido, este requisito se cumple cuando al menos uno de los motivos invocados por la parte que solicita las medidas provisionales en apoyo de su recurso principal parezca, a primera vista, no carente de fundamento serio, en el sentido de que revela la existencia, en la fase del procedimiento sobre medidas provisionales, de una controversia jurídica importante, cuya solución no se evidencia de manera inmediata. En efecto, dado que la finalidad del procedimiento de medidas provisionales es garantizar la plena eficacia de la futura decisión definitiva, al objeto de evitar una laguna en la tutela jurídica ofrecida por el Tribunal, el juez de medidas provisionales debe limitarse a apreciar «a primera vista» el fundamento de los motivos invocados en el marco del litigio en cuanto al fondo para determinar si existe una probabilidad suficientemente grande de que progrese el recurso [véanse, en este sentido, los autos de 10 de septiembre de 2013, Comisión/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Rec, EU:C:2013:558, apartado 67 y jurisprudencia citada, y de 8 de abril de 2014, Comisión/ANKO, C-78/14 P-R, Rec, EU:C:2014:239, apartado 15 y jurisprudencia citada].

22 En el caso de autos, la República Francesa considera, mediante su primer motivo, que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. En efecto, el Gobierno francés debería haber motivado debidamente su oposición al acceso a los documentos controvertidos haciendo referencia a dos excepciones previstas por el Reglamento nº 1049/2001, a saber, la protección de los procedimientos judiciales por su artículo 4, apartado 2, segundo guion, y la protección del objetivo de las actividades de inspección por su artículo 4, apartado 2, tercer guion, indicando las razones precisas por las que una divulgación de los documentos controvertidos supondría un perjuicio para las excepciones invocadas.

23 Pues bien, la Comisión procedió a una apreciación exhaustiva de las razones por las que el Gobierno francés se opuso a la divulgación de los documentos controvertidos. Al hacerlo, reconoció los límites del control que debía ejercer con respecto al Estado miembro con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Habida cuenta de que el Gobierno francés había motivado debidamente su oposición a la divulgación por referencia a las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, la Comisión no pudo considerar esos argumentos erróneos sin proceder a un análisis que fuera más allá de un mero examen *prima facie* de éstos.

24 La Comisión responde que estaba obligada, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, a examinar si, habida cuenta de las circunstancias del caso y de las normas de Derecho aplicables, las razones invocadas por la República Francesa en apoyo de su oposición a la divulgación de los documentos controvertidos podían justificar a primera vista esa negativa. Precisa que dicha disposición instituye un proceso decisorio que tiene por objeto determinar si debe denegarse el acceso a un documento en virtud de una de las excepciones materiales enumeradas en sus apartados 1 a 3. La Comisión se opone a la tesis según la cual basta con referirse, incluso sin fundamento como en el caso de autos, a una o a otra de las excepciones previstas por el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 para constreñir a la institución de la Unión Europea a denegar una solicitud de acceso a un documento de un Estado miembro. En efecto, afirma que esta tesis viene a conferirle el derecho a oponerse de modo completamente discrecional a la divulgación de sus documentos.

25 La Comisión añade que, lejos de haber procedido a un análisis exhaustivo de las respuestas del Gobierno francés, constató meramente que las justificaciones presentadas en términos de excepciones del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 eran manifiestamente inaplicables. En efecto, constató, por un lado, la inexistencia de un «procedimiento judicial» en curso o razonablemente previsible y, por otro, la inexistencia de un «procedimiento de investigación» todavía abierto, ya que el procedimiento previsto por la Directiva 98/34 había sido cerrado. Por último, comprobó que no existía ningún vínculo entre este procedimiento y cualquier otro procedimiento de investigación, como un procedimiento por incumplimiento abierto o razonablemente previsible, ya que el procedimiento previsto por la Directiva 98/34 había sido archivado. Así pues, se limitó a comprobar *prima facie* la existencia de la justificación presentada por el Gobierno francés y a evaluar si no contenía errores manifiestos de apreciación, sin analizar en detalle el fundamento de esa motivación.

26 A este respecto, por un lado, procede recordar que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 confiere a los Estados miembros un estatuto privilegiado frente a los otros titulares de documentos, al establecer que cualquier Estado miembro, a diferencia de éstos, tiene la facultad de solicitar a una institución la no divulgación de un documento originario de ese Estado sin su «consentimiento previo». Sin embargo, la exigencia de un «consentimiento previo» quedaría sin efectos si, a pesar de la oposición manifestada por el Estado miembro a la divulgación de dicho documento y aun cuando la institución no dispusiera de «consentimiento» alguno de ese Estado, tuviera sin embargo libertad para divulgar el documento en cuestión. En efecto, esta exigencia quedaría desprovista de todo efecto útil, e incluso de todo sentido, si la necesidad de obtener un consentimiento previo para divulgar dicho documento dependiera, en última instancia, de la voluntad discrecional de la institución en cuyo poder obra (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, Rec, EU:C:2007:802, apartados 43 y 44).

27 Por otro lado, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001 no puede tampoco interpretarse en el sentido de que dota al Estado miembro afectado de un derecho de veto general e incondicional para oponerse discrecionalmente a la divulgación de documentos procedentes de él y en poder de una institución, de manera que el acceso a los mismos deje de estar regulado por las disposiciones de este Reglamento. Por lo tanto, el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 sólo autoriza, en su apartado 5, al Estado miembro afectado a oponerse a la divulgación de tales documentos sobre la base de las excepciones materiales previstas por sus apartados 1 a 3 (véase, en este sentido, la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 26 *supra*, EU:C:2007:802, apartados 75 y 99).

28 De lo anterior se desprende que la institución que reciba una solicitud de acceso a un documento originario de un Estado miembro y dicho Estado deben entablar un diálogo leal sobre la posible aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001 y que el Estado miembro que desea oponerse a la divulgación del documento de que se trata está obligado a motivar esa oposición a la vista de dichas excepciones. En efecto, la institución no puede admitir la oposición manifestada por ese Estado a tal divulgación si la motivación aportada no se articula sobre las excepciones enumeradas en el artículo 4, apartados 1 a 3 (véase, en este sentido, la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 26 *supra*, EU:C:2007:802, apartados 86 a 88).

29 En cuanto al ámbito y a la intensidad del control ejercido por la institución sobre las razones para la no divulgación invocadas por un Estado miembro, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que, antes de denegar el acceso a un documento que procede de un Estado miembro, corresponde a la institución de que se trate examinar si éste ha basado su oposición en las excepciones materiales establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001 y si ha motivado debidamente su postura al respecto. Por tanto, en el contexto del proceso de adopción de una decisión de denegación del acceso, la institución debe asegurarse de que tal motivación existe y dejar constancia de ella en la decisión que adopte al concluir el procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia Suecia/Comisión, citada en el apartado 26 *supra*, EU:C:2007:802, apartado 99).

30 En cambio, como el Tribunal de Justicia señaló en su sentencia de 21 de junio de 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión (C-135/11 P, Rec, EU:C:2012:376, apartados 63 y 64), no incumbe a la institución requerida examinar exhaustivamente la decisión de oposición del Estado miembro de que se trate, llevando a cabo un control que vaya más allá de verificar la mera existencia de una motivación en la que se haga referencia a las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001. En efecto, exigir tal control exhaustivo podría conducir a que, una vez realizado, la institución destinataria pudiera remitir indebidamente al solicitante el documento en cuestión a pesar de la oposición —debidamente motivada— del Estado miembro del que procede dicho documento.

31 Es preciso señalar que, en su sentencia de 14 de febrero de 2012, Alemania/Comisión (T-59/09, Rec, EU:T:2012:75, apartados 51 a 53 y 57), invocada por la Comisión, el Tribunal declaró que el examen de la institución consiste en determinar si los motivos invocados por el Estado miembro en apoyo de su oposición a la divulgación del documento solicitado pueden, a primera vista, justificar tal negativa para garantizar que esos motivos no fueran infundados, precisando que dicho examen no se limita a determinar si la motivación formulada por el Estado miembro es errónea «sin duda alguna posible» o si la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001 se impone con tal evidencia que no permite «ninguna duda razonable».

32 En el caso de autos, la Comisión admite expresamente que, por un lado, comprobó *prima facie* la existencia de las razones de la oposición esgrimidas por la República Francesa y, por otro, evaluó si esas razones indicaban la existencia de errores manifiestos de apreciación. En efecto, el apartado 2.2 de la Decisión impugnada, titulado «Evaluación *prima facie* de la Comisión», indica, en sus apartados cuarto a séptimo:

«La Comisión considera que la negativa de las autoridades francesas articulada sobre la base del artículo 4, apartado 2, no parece, *prima facie*, que esté fundada en el presente caso, a la vista de la motivación invocada. En efecto, todo indica que los documentos cuyo acceso se solicita no están estrechamente vinculados a un contencioso existente o razonablemente previsible en esa fase. Resulta evidente que los documentos en cuestión no están comprendidos en la excepción invocada por las autoridades francesas y que su divulgación no puede ser entorpecida por dicha excepción. Por lo que se refiere a la razón de la denegación de la divulgación que las autoridades francesas esgrimen basándose en la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de investigación prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, la Comisión indica que el procedimiento de notificación fue archivado. En efecto, la Comisión no abrió una investigación con miras a un procedimiento de infracción, tras la adopción y la publicación, en el *Journal officiel de la République française* de 9 de julio de 2014, de la Ley francesa resultante del proyecto notificado. Ahora bien, con arreglo a la jurisprudencia, consta que la Comisión no puede limitarse a invocar la posible incoación de un procedimiento por incumplimiento para justificar, en aras de la protección del interés público, una negativa de acceso al conjunto de documentos a los que se refiere la solicitud de un ciudadano […] Por lo tanto, dado que no existe ninguna investigación en curso, la aplicabilidad de la excepción antes mencionada, en ese momento, parece meramente hipotética y su invocación, por lo tanto, infundada, dadas las circunstancias.»

33 Así pues, la Comisión basó, evidentemente, la Decisión impugnada en la sentencia Alemania/Comisión, citada en el apartado 31 *supra* (EU:T:2012:75).

34 Ahora bien, parece incierto que el razonamiento extensivo desarrollado en la citada sentencia del Tribunal General, en la medida en que permitió a la Comisión examinar, aunque sólo fuera *prima facie*, el fundamento de la motivación formulada por la República Francesa en apoyo de su oposición a la divulgación de los documentos controvertidos, pueda considerarse coherente con la sentencia IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, citada en el apartado 30 *supra* (EU:C:2012:376), a tenor de la cual «no incumbe a la institución requerida» efectuar un control de la decisión de

oposición del Estado miembro de que se trate «que vaya más allá de verificar la mera existencia de una motivación en la que se haga referencia a las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 a 3, del Reglamento nº 1049/2001».

35 A este respecto, es preciso señalar que la sentencia Alemania/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, (EU:T:2012:75), si bien ha adquirido fuerza de cosa juzgada, es anterior a la sentencia IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, citada en el apartado 30 *supra* (EU:C:2012:376). Por consiguiente, el Tribunal no podía tener en cuenta, evidentemente, en la formulación de su enfoque extensivo, el enfoque aparentemente más restrictivo elaborado por el Tribunal de Justicia. Por otra parte, el Tribunal de Justicia no ha tenido ocasión de pronunciarse entre tanto sobre esa evolución jurisprudencial. En particular, todavía no ha examinado la cuestión de si eventualmente podría compatibilizarse el enfoque del Tribunal General con el del Tribunal de Justicia gracias a la interpretación del requisito elaborado por este último, según el cual la oposición manifestada por el Estado miembro debe estar «debidamente motivada» (sentencias Suecia/Comisión, citada en el apartado 26 *supra*, EU:C:2007:802, apartado 99, e IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisión, citada en el apartado 30 *supra*, EU:C:2012:376, apartado 64).

36 Así pues, el juez de medidas provisionales sólo puede declarar que el debate desarrollado entre las partes revela la existencia, en la fase del procedimiento sobre medidas provisionales, de una controversia jurídica importante, cuya solución no se evidencia de manera inmediata, sino que requiere un examen pormenorizado que debe ser efectuado por el juez de fondo.

37 Por otro lado, aunque se haya autorizado a la Comisión a proceder al examen *prima facie* del fundamento de la motivación formulada por la República Francesa en apoyo de su oposición a una divulgación de los documentos controvertidos, no parece fundado, a primera vista, que la Comisión pueda estimar en la Decisión impugnada que las justificaciones alegadas por la República Francesa sobre la base de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones segundo y tercero, del Reglamento nº 1049/2001 carecen manifiestamente de pertinencia.

38 A este respecto, es preciso señalar que, dado que el juez de medidas provisionales debe ejercer un control *prima facie* sobre la Decisión impugnada en la que la Comisión, a su vez, procedió a un examen *prima facie* del fundamento de las razones esgrimidas por la República Francesa, la apreciación de esta problemática implica un grado de control doblemente limitado. De ello resulta que la existencia de un *fumus boni iuris* sólo puede excluirse en el supuesto de que la inaplicabilidad de las excepciones invocadas por la República Francesa sea tan clara y evidente que su invocación equivaldría a un abuso procesal por parte de la República Francesa (véase, por analogía, el auto de 10 de junio de 2014, Stahlwerk Bous/Comisión, T-172/14 R, EU:T:2014:558, apartado 50).

39 Sin embargo, esto no es lo que sucede en el caso de autos.

40 En efecto, si bien es cierto que la medida objeto del procedimiento con arreglo a la Directiva 98/34 fue adoptada en julio de 2014 en forma de la Ley francesa 2014-779 y que, hasta la fecha, ni la Comisión ni la República de Austria han realizado los trámites para iniciar un procedimiento judicial por incumplimiento de Estado contra la República Francesa, no se puede excluir categóricamente que la citada Ley francesa sea objeto de un recurso por parte de un particular, que puede desembocar en un procedimiento judicial, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento nº 1049/2001, ante el juez de la Unión o ante el juez nacional, y que la solicitud de acceso a los documentos controvertidos autorizada por la Comisión en la Decisión impugnada tienda a dar consistencia a ese recurso, toda vez que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 dispensa al solicitante de la obligación de justificar su solicitud de acceso. Desde esta perspectiva, el procedimiento principal plantea la cuestión importante de si la República Francesa puede razonablemente exigir que los documentos controvertidos reciban un tratamiento confidencial para evitar que sean utilizados para iniciar un procedimiento judicial y, en su caso, durante qué período puede hacerlo.

41 Por otra parte, esta misma cuestión parece asimismo pertinente en el caso de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento nº 1049/20012, en la medida en que la explotación de los documentos controvertidos, temida por la República Francesa, puede suponer un perjuicio a las actividades de investigación efectuadas por la Comisión. Es cierto que, en su sentencia de 16 de abril de 2015, Schlyter/Comisión (T-402/12, Rec, recurrida en casación, EU:T:2015:209, apartados 53 y siguientes), el Tribunal consideró que el procedimiento previsto por la Directiva 98/34 no estaba comprendido en una actividad de investigación en el sentido de esta disposición. Sin embargo, como la República Francesa recuerda acertadamente, dicha sentencia todavía no ha adquirido fuerza de cosa juzgada, puesto que la ha recurrido en casación ante el Tribunal de Justicia (asunto C-331/15 P), circunstancia que el juez de fondo no podrá ignorar.

42 Además, el juez del fondo está llamado a pronunciarse sobre la coherencia de la sentencia Schlyter/Comisión, citada en el apartado 41 *supra* (EU:T:2015:209), con la sentencia de 25 de septiembre de 2014, Spirlea/Comisión (T-306/12, Rec, recurrida en casación, EU:T:2014:816, apartado 45). En esta última sentencia, el Tribunal consideró que un procedimiento de cooperación específica entre la Comisión y los Estados miembros dirigido a resolver posibles infracciones del Derecho de la Unión de manera que se evite la incoación de un procedimiento formal por incumplimiento podía ser calificado como actividad de investigación en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento nº 1049/2001. Sin embargo, según la República Francesa, dicho procedimiento de cooperación es en gran medida comparable al previsto por la Directiva 98/34, ya que ambos presentan grandes similitudes con la fase precontenciosa del procedimiento por incumplimiento. Por último, el juez del fondo deberá pronunciarse sobre la eventual pertinencia, para la solución del presente litigio, de la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión (C-612/13 P, Rec, EU:C:2015:486).

43 A la vista de las consideraciones anteriores, debe declararse que el presente asunto plantea cuestiones jurídicas complejas que no pueden ser consideradas, a primera vista, carentes de pertinencia y cuya resolución requiere, por el contrario, un examen pormenorizado en el marco del procedimiento principal.

44 Por lo tanto, procede admitir la existencia de un *fumus boni iuris* por lo que se refiere al carácter confidencial de los documentos controvertidos.

45 Por otra parte, la propia Comisión reconoce que, en una situación como la del presente litigio, debería suspenderse, por regla general, la decisión de divulgar los documentos controvertidos, salvo que el *fumus boni iuris* fuera totalmente inexistente y la acción jurisdiccional debiera calificarse de manifiestamente abusiva, lo que no puede pretenderse en este caso.

Sobre la ponderación de los intereses

46 Según jurisprudencia reiterada, para el juez de medidas provisionales la ponderación de los distintos intereses en juego consiste en determinar si el interés que la parte que solicita las medidas provisionales tiene en que éstas se le concedan prevalece sobre el interés que presenta la aplicación inmediata del acto controvertido examinando, más concretamente, si la anulación, en su caso, de dicho acto por el juez que conoce del fondo permitiría invertir la situación provocada por su ejecución inmediata y, al contrario, si la suspensión de la ejecución de dicho acto podría entorpecer su plena eficacia en el supuesto de que se desestimara el recurso principal (véanse, en este sentido, los autos de 11 de mayo de 1989, Radio Telefis Eireann y otros/Comisión, 76/89 R, 77/89 R y 91/89 R, Rec, EU:C:1989:192, apartado 15, y de 26 de junio de 2003, Bélgica y Forum 187/Comisión, C-182/03 R y C-217/03 R, Rec, EU:C:2003:385, apartado 142).

47 Por lo que respecta, más específicamente, al requisito de que la situación jurídica creada por un auto de medidas provisionales debe ser reversible, procede señalar que la finalidad del procedimiento de medidas provisionales se limita a garantizar la plena eficacia de la futura decisión en cuanto al fondo [véase, en este sentido, el auto de 27 de septiembre de 2004, Comisión/Akzo y Akcros, C-7/04 P(R), Rec, EU:C:2004:566, apartado 36]. Por consiguiente, este procedimiento tiene carácter meramente accesorio en relación con el procedimiento principal al que se suma (auto de 12 de febrero de 1996, Lehrfreund/Consejo y Comisión, T-228/95 R, EU:T:1996:16, apartado 61), de modo que la decisión del juez de medidas provisionales debe tener un carácter provisional, en el sentido de que no debe ni prejuzgar el sentido de la futura decisión sobre el fondo ni convertirla en ilusoria, privándola de eficacia (autos de 17 de mayo de 1991, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90 R, Rec, EU:C:1991:220, apartado 24, y de 12 de diciembre de 1995, Connolly/Comisión, T-203/95 R, Rec, EU:T:1995:208, apartado 16).

48 De ello se deduce necesariamente que el interés defendido por una parte en el procedimiento de medidas provisionales no es digno de protección cuando esta parte solicita al juez de medidas provisionales que adopte una decisión que, lejos de presentar un carácter meramente provisional, supone prejuzgar el sentido de la futura decisión en cuanto al fondo y convertirla en ilusoria, privándola de eficacia.

49 En el caso de autos, el Tribunal deberá pronunciarse, en el marco del litigio principal, sobre si la Decisión impugnada —en virtud de la cual la Comisión desestimó la solicitud de confidencialidad de la República Francesa y manifestó su intención de divulgar a un tercero los documentos controvertidos— debe ser anulada por haberse vulnerado el carácter confidencial de los documentos controvertidos con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001. A este respecto, es evidente que, para mantener la eficacia de una sentencia que anula la Decisión impugnada, la República Francesa debe poder evitar que la Comisión lleve a cabo una divulgación prematura de tales documentos. Pues bien, una sentencia anulatoria se convertiría en ilusoria y privada de eficacia si la presente demanda de medidas provisionales fuese desestimada, dado que esta desestimación supondría permitir a la Comisión la divulgación inmediata de los documentos controvertidos y, por lo tanto, prejuzgar *de facto* el sentido de la futura resolución en cuanto al fondo, a saber, la desestimación del recurso de anulación.

50 De lo anterior resulta que el interés en que se desestime la demanda de medidas provisionales debe ceder ante el interés defendido por la República Francesa, máxime si se tiene en cuenta que la concesión de las medidas provisionales solicitadas sólo supondría el mantenimiento, por un período limitado, del *statu quo*, mientras que nada permite afirmar que una divulgación prematura de los documentos controvertidos respondería a una necesidad imperiosa.

Sobre la urgencia

51 Según jurisprudencia reiterada, el carácter urgente de una demanda de medidas provisionales debe apreciarse en relación con la necesidad que haya de resolver provisionalmente a fin de evitar que la parte que solicita la medida provisional sufra un perjuicio grave e irreparable. Incumbe a esa parte aportar una prueba sólida de que no puede esperar el resultado del procedimiento principal sin sufrir personalmente un perjuicio de esa naturaleza (véase el auto de 19 de septiembre de 2012, Grecia/Comisión, T-52/12 R, Rec, EU:T:2012:447, apartado 36 y jurisprudencia citada).

52 Dado que la presente demanda de medidas provisionales procede de la República Francesa, es necesario recordar que los Estados miembros son responsables de los intereses que se consideran generales a nivel nacional. Por consiguiente, pueden garantizar la defensa de éstos en el marco de un procedimiento de medidas provisionales y solicitar la concesión de medidas provisionales alegando, en

especial, que existe el riesgo de que la medida controvertida comprometa gravemente el cumplimiento de sus misiones estatales (véase, en este sentido, el auto Grecia/Comisión, citado en el apartado 51 *supra*, EU:T:2012:447, apartado 37 y jurisprudencia citada).

53 Así pues, es preciso examinar si la República Francesa consiguió demostrar que una ejecución inmediata de la Decisión impugnada podría causarle un perjuicio grave e irreparable debido, en particular, a que afectaría de manera importante al cumplimiento de sus misiones estatales.

54 En este contexto, la República Francesa alega que, en caso de desestimación de la demanda de medidas provisionales, la sentencia dictada por el Tribunal al término del procedimiento principal quedaría privada de toda su eficacia, lo que le causaría un perjuicio grave e irreparable. En efecto, una vez que los documentos controvertidos se hicieran públicos, ninguna medida podría devolver las cosas a la situación en la que se encontraban anteriormente.

55 En cuanto a la gravedad del perjuicio causado por una divulgación de los documentos comunicados en el marco del procedimiento previsto por la Directiva 98/34, la República Francesa sostiene que, incluso después del término de dicho procedimiento, la publicidad puede bloquear el camino a una solución razonable y conforme a Derecho del conflicto, haciendo que los órganos de decisión política difícilmente puedan desistir de sus posiciones adoptadas y haciendo una solución amigable imposible. Además, según la República Francesa, la confianza necesaria en el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros no podría restablecerse si la confidencialidad que el Estado miembro puede esperar se hubiera perdido irremediablemente. El número creciente de solicitudes de acceso procedentes del mundo económico a los documentos comunicados entre la Comisión y los Estados miembros en el marco de la Directiva 98/34 tiene como efecto ejercer una presión irresistible sobre el ámbito de discusión que se establece en el marco de la citada Directiva y privaría de eficacia a dicho procedimiento.

56 Por último, la República Francesa considera que ese perjuicio, en la medida en que no puede ser objeto de una compensación pecuniaria, es necesariamente irreparable.

57 A este respecto, procede recordar que el perjuicio alegado en el caso de autos resulta de la divulgación de información supuestamente confidencial. Pues bien, a efectos de apreciar el carácter grave e irreparable de dicho perjuicio, el juez de medidas provisionales tiene que partir necesariamente de la premisa de que la información supuestamente confidencial lo es efectivamente, de conformidad con las alegaciones formuladas por la República Francesa tanto en su recurso principal como en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales [véanse, en este sentido, los autos Comisión/Pilkington Group, citado en el apartado 21 *supra*, EU:C:2013:558, apartado 38, y de 28 de noviembre de 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, apartado 38].

58 Por consiguiente, es preciso considerar, a los efectos del presente examen de la urgencia, que los documentos controvertidos revisten carácter confidencial, conforme al razonamiento de la República Francesa según el cual su divulgación infringiría el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 1049/2001, en la medida en que ella hizo referencia oportunamente a las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, guiones segundo y tercero, de dicho Reglamento. Según ese razonamiento de la República Francesa, cuya pertinencia debe ser admitida como premisa, el procedimiento previsto por la Directiva 98/34, que está comprendido en una actividad de investigación en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del citado Reglamento, presenta grandes similitudes con la fase precontenciosa del procedimiento por incumplimiento, en la medida en que incluye una fase de diálogo entre el Estado miembro y la Comisión que tiene por objetivo permitir una negociación y, en su caso, un acercamiento amigable de las posiciones divergentes por lo que se refiere a la buena aplicación del Derecho de la Unión. Este objetivo sólo podría ser alcanzado en un clima de estricta confianza mutua entre la Comisión y el Estado afectado. Pues bien, una divulgación de documentos comunicados en ese procedimiento destruiría la confianza mutua y reduciría casi a cero las posibilidades de llegar a un acuerdo. En tales circunstancias, una divulgación de los documentos

controvertidos, emitidos por la República Francesa en su confianza legítima en que la Comisión les reservaría el trato confidencial requerido, podría causar un perjuicio a la estrategia de defensa que dicho Estado miembro podría verse obligado a desplegar en un procedimiento judicial iniciado, en su caso, a raíz de una ejecución inmediata de la Decisión impugnada por el tercer demandante ante el juez nacional o el juez de la Unión y que tiene por objeto la conformidad con el Derecho de la Unión y que tiene por objeto la conformidad con el Derecho de la Unión de la Ley francesa 2014-779 (véase el apartado 40 *supra*).

59 Esa defensa de la ley en cuestión forma parte de las misiones estatales de las que está investida la República Francesa y una divulgación de los documentos controvertidos menoscabaría de manera importante esa misión. Pues bien, el juez de medidas provisionales, obligado a partir de la premisa que acaba de ser expuesta, no puede negar la gravedad del perjuicio que la República Francesa sufriría por el menoscabo causado al cumplimiento de sus misiones estatales.

60 Así sucede también en lo tocante al carácter irreparable del perjuicio.

61 En efecto, como la República Francesa ha señalado acertadamente, en relación con la divulgación de información cuya confidencialidad debe presumirse, es evidente que la anulación posterior por el Tribunal de la Decisión impugnada no tendría por efecto eliminar el perjuicio sufrido como consecuencia de esa divulgación y devolver así las cosas a la situación en que se encontraban anteriormente. Habida cuenta de que el perjuicio alegado en el presente litigio no es de carácter pecuniario, no puede ser compensado mediante una indemnización financiera gracias a una acción de indemnización interpuesta contra la Comisión (véase, en este sentido, el auto EMA/AbbVie, citado en el apartado 57 *supra*, EU:C:2013:794, apartados 45 y 46).

62 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, es preciso declarar que el requisito relativo a la urgencia se cumple en el caso de autos, ya que el riesgo de que se cause a la República Francesa un perjuicio grave e irreparable ha quedado demostrado de forma suficiente con arreglo a Derecho.

63 Por otra parte, la propia Comisión reconoce que, dada la configuración procesal particular del presente litigio —a saber, la divulgación inmediata de los documentos controvertidos en caso de desestimación de la solicitud de medidas provisionales—, se causaría un perjuicio grave e irreparable a la posición procesal de la República Francesa. En efecto, una divulgación de dichos documentos supondría que el asunto principal quedara privado de su objeto y tendría necesariamente efectos definitivos que irían más allá del objeto normal, provisional, del procedimiento sobre medidas provisionales.

64 Por consiguiente, dado que concurren todos los requisitos exigidos a tal efecto, procede estimar la demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL GENERAL

resuelve:

1) Suspender la ejecución de la Decisión GESTDEM 2014/6064, de 21 de abril de 2015, relativa a una solicitud confirmatoria de acceso a documentos en virtud del Reglamento (CE) nº 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, mediante la cual la Comisión autorizó el acceso a dos documentos que tienen su origen en las autoridades francesas, que le habían sido transmitidos en el marco del procedimiento previsto por la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de

1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

2) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 1 de septiembre de 2015.

El Secretario
E. Coulon

El Presidente
M. Jaeger