



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 7 de septiembre de 2017*

«Recurso de casación — Derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión Europea — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Artículo 4, apartado 2, tercer guion — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los objetivos de las actividades de investigación — Directiva 98/34/CE — Artículos 8 y 9 — Dictamen circunstanciado de la Comisión Europea sobre un proyecto de reglamento técnico — Denegación de acceso»

En el asunto C-331/15 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 3 de julio de 2015,

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

parte recurrente,

apoyada por:

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

parte coadyuvante en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son

Carl Schlyter, con domicilio en Linköping (Suecia), representado por los Sres. S. Schubert, Rechtsanwalt, y O.W. Brouwer, advocaat,

parte demandante en primera instancia,

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Baquero Cruz y A. Tokár y por la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

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

Reino de Suecia, representado por las Sras. C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson y A. Falk y por los Sres. E. Karlsson y L. Swedenborg, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente) y C. Vajda, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de febrero de 2017;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de abril de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación la República Francesa solicita la anulación de la sentencia dictada el 16 de abril de 2015 por el Tribunal General de la Unión Europea en el asunto Schlyter/Comisión (T-402/12, EU:T:2015:209; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), en la que el Tribunal General anuló la decisión de 27 de junio de 2012 de la Comisión Europea por la que ésta denegó, durante el período de *statu quo*, el acceso a su dictamen circunstanciado sobre un proyecto de Orden relativa al contenido y a las condiciones de presentación de la declaración anual de sustancias en estado nanoparticular (2011/673/F) (en lo sucesivo, «decisión controvertida») que las autoridades francesas le habían notificado en cumplimiento de lo dispuesto en 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 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18) (en lo sucesivo, «Directiva 98/34»).

I. Marco jurídico

A. Directiva 98/34

- 2 Los considerandos 3, 6, 7 y 9 de la Directiva 98/34 establecen lo siguiente:
 - «(3) Considerando que, con vistas al buen funcionamiento del mercado interior, conviene garantizar la mayor transparencia posible de las iniciativas nacionales destinadas al establecimiento de normas o reglamentos técnicos;
 - [...]
 - (6) Considerando que todos los Estados miembros deben, igualmente, estar informados de las reglamentaciones técnicas previstas por uno de ellos;
 - (7) Considerando que el mercado interior tiene por objeto garantizar un entorno favorable para la competitividad de las empresas; que, para aprovechar mejor las ventajas de este mercado, es necesario que las empresas estén mejor informadas; que procede, por consiguiente, establecer los mecanismos necesarios para que los operadores económicos puedan dar a conocer su apreciación

sobre la repercusión de las reglamentaciones técnicas nacionales proyectadas por otros Estados miembros mediante la publicación periódica de los títulos de los proyectos notificados y de las disposiciones relativas a la confidencialidad de estos proyectos;

[...]

- (9) Considerando que, por lo que respecta a las reglamentaciones técnicas relativas a los productos, las medidas destinadas a garantizar el buen funcionamiento del mercado o a proseguir con su fortalecimiento implican, en particular, una mayor transparencia de las intenciones nacionales así como una ampliación de los motivos y las condiciones de apreciación del posible efecto de las reglamentaciones en proyecto sobre el mercado;

[...]»

- 3 El artículo 8 de la Directiva 98/34 dispone lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[...]

La Comisión pondrá inmediatamente en conocimiento de los demás Estados miembros el proyecto de reglamento técnico y todos los documentos que le hayan sido enviados; [...]

Por lo que se refiere a las especificaciones técnicas [...], las observaciones o los dictámenes circunstanciados de la Comisión o de los Estados miembros sólo podrán referirse a los aspectos que puedan obstaculizar los intercambios o, por lo que respecta a las reglas relativas a los servicios, la libre circulación de los servicios o a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, y no al aspecto fiscal o financiero de la medida.

2. La Comisión y los Estados miembros podrán dirigir al Estado miembro que haya anunciado un proyecto de reglamento técnico ciertas observaciones que dicho Estado miembro tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, en el momento de la posterior elaboración del reglamento técnico.

3. Los Estados miembros enviarán sin demora a la Comisión el texto definitivo de un reglamento técnico.

4. La información facilitada en virtud del presente artículo no será confidencial, a menos que lo pida explícitamente el Estado miembro autor de la notificación. Toda petición de este tipo deberá motivarse.

[...]»

- 4 El artículo 9 de la misma Directiva establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros aplazarán tres meses, a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la comunicación mencionada en el apartado 1 del artículo 8, la adopción de un proyecto de reglamento técnico.

2. Los Estados miembros aplazarán:

[...]

- sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3, 4 y 5, en seis meses la adopción de cualquier otro proyecto de reglamento técnico (con la exclusión de los proyectos relativos a los servicios),

a partir de la fecha en que la Comisión reciba la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, si la Comisión u otro Estado miembro emitiera, en los tres meses siguientes a esa fecha, un dictamen circunstanciado según el cual la medida prevista presenta aspectos que puedan crear, llegado el caso, obstáculos a la libre circulación de mercancías en el marco del mercado interior;

[...]

El Estado miembro de que se trate informará a la Comisión acerca del curso que tenga la intención de dar a tales dictámenes razonados. La Comisión comentará esta reacción.

[...]

3. Los Estados miembros aplazarán la adopción de un proyecto de reglamento técnico, con la exclusión de los proyectos de reglas relativas a los servicios, en doce meses a partir de la fecha en que la Comisión reciba la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, si en los tres meses siguientes a esa fecha la Comisión comunicara su intención de proponer o adoptar una directiva, reglamento o decisión sobre este asunto, de conformidad con el artículo [288 TFUE].»

B. Reglamento (CE) n.º 1049/2001

- 5 A tenor del considerando 6 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), «se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos en los casos en que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, al mismo tiempo que se preserva la eficacia de su procedimiento de toma de decisiones. Se debe dar acceso directo a dichos documentos en la mayor medida posible».
- 6 Bajo el título «Objeto», el artículo 1 del Reglamento n.º 1049/2001 establece lo siguiente:
 - «El objeto del presente Reglamento es:
 - a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión [...] al que se refiere el artículo [15 TFUE, apartado 3,] de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos;
 - b) establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho, y
 - c) promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos.»

- 7 Bajo el título «Beneficiarios y ámbito de aplicación», el artículo 2 del mismo Reglamento dispone lo siguiente:

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

[...]

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

[...]»

- 8 Bajo el título «Excepciones», el artículo 4 de ese mismo Reglamento establece lo siguiente:

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

a) el interés público, por lo que respecta a:

- la seguridad pública,
- la defensa y los asuntos militares,
- las relaciones internacionales,
- la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

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

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,
- 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.

[...]

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

7. Las excepciones tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos

cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.»

II. Antecedentes del litigio

- 9 El 29 de diciembre de 2011 las autoridades francesas notificaron a la Comisión, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 98/34, un proyecto de Orden relativa al contenido y a las condiciones de presentación de la declaración anual de sustancias en estado nanoparticular.
- 10 El 30 de marzo de 2012 la Comisión emitió un dictamen circunstanciado que prorrogó tres meses adicionales el período de *statu quo* inicial de conformidad con el artículo 9, apartado 2, segundo guion, de la Directiva 98/34 (en lo sucesivo, «dictamen circunstanciado controvertido»).
- 11 Mediante escrito de 16 de abril de 2012, es decir, durante el período de *statu quo* o suspensión, el Sr. Carl Schlyter remitió una solicitud de acceso al dictamen circunstanciado controvertido. Dado que la Comisión denegó dicha solicitud mediante escrito de 7 de mayo de 2012, el Sr. Schlyter le presentó el 29 de mayo de 2012 una solicitud confirmatoria interesando que reconsiderase su postura.
- 12 El 27 de junio de 2012 la Comisión denegó, mediante la decisión controvertida, la solicitud confirmatoria presentada por el Sr. Schlyter.

III. Procedimiento sustanciado ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de septiembre de 2012, el Sr. Schlyter solicitó la anulación de la decisión controvertida, invocando tres motivos en apoyo de su recurso.
- 14 Mediante su primer motivo, el Sr. Schlyter afirmaba que la Comisión había incurrido en errores de Derecho y errores manifiestos de apreciación en lo que concierne a la aplicación del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y del artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13). Mediante su segundo motivo, el Sr. Schlyter afirmaba que la Comisión había incurrido en error de Derecho y error manifiesto de apreciación y en falta de motivación en lo que respecta a la aplicación del criterio del interés público superior exigido por el artículo 4, apartado 2 *in fine*, del Reglamento n.º 1049/2001 y por el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006. Mediante su tercer motivo, el Sr. Schlyter sostenía que la decisión controvertida adolecía de error de Derecho, error manifiesto de apreciación y falta de motivación en lo que respecta a la aplicación del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 15 En la sentencia recurrida el Tribunal General declaró con carácter principal que los dictámenes circunstanciados emitidos por la Comisión en el marco del procedimiento establecido en la Directiva 98/34 no constituyen una actividad de investigación a efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y, con carácter subsidiario, que la divulgación durante el período de *statu quo* de un dictamen circunstanciado de esas características no supone necesariamente un perjuicio para el objetivo de ese procedimiento.
- 16 Por consiguiente, el Tribunal General anuló la decisión controvertida.

IV. Procedimiento sustanciado ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 17 Mediante su recurso de casación, la República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, devuelva el litigio al Tribunal General y condene en costas al Sr. Schlyter.
- 18 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, desestime el recurso presentado en primera instancia y condene en costas al Sr. Schlyter.
- 19 El Sr. Schlyter solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene a la República Francesa a cargar con las costas del presente procedimiento.
- 20 La República de Finlandia solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.
- 21 El Reino de Suecia solicita al Tribunal de Justicia que confirme la sentencia recurrida y desestime el recurso de casación.
- 22 Mediante decisión de 29 de octubre de 2015 del Presidente del Tribunal de Justicia se admitió la intervención de la República Checa en apoyo de las pretensiones de la República Francesa. La República Checa solicita al Tribunal de Justicia que adopte una resolución en el sentido propuesto por la República Francesa y, en su caso, por la Comisión.

V. Recurso de casación

- 23 Resulta oportuno tratar en primer lugar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Sr. Schlyter frente a determinadas alegaciones del recurso de casación y analizar en segundo lugar, en cuanto al fondo, el motivo casacional único de dicho recurso.

A. Excepciones de inadmisibilidad

1. Alegaciones de las partes

- 24 El Sr. Schlyter propone excepciones de inadmisibilidad frente a varias alegaciones del recurso de casación.
- 25 En primer lugar considera inadmisibles la alegación de la República Francesa de que la definición del concepto de «investigación» que propugna la sentencia recurrida no es coherente con la solución adoptada en relación con los procedimientos EU Pilot en la sentencia de 25 de septiembre de 2014, *Spirlea/Comisión* (T-306/12, EU:T:2014:816), puesto que dicha alegación es un motivo nuevo que debería haberse invocado ante el Tribunal General. A juicio del Sr. Schlyter, los procedimientos EU Pilot se utilizaban ya desde 2008, por lo que la alegación, que se basaba en la comparación de distintos procedimientos, podría haberse presentado ante el Tribunal General.
- 26 Además, el Sr. Schlyter estima que es inadmisibles la alegación formulada por la República Francesa de que, al objeto de dilucidar si un proyecto de reglamento técnico es compatible con las normas del mercado interior, la Comisión debe a menudo recopilar hechos, ya que en el contexto del recurso de casación no cabe ya abordar una alegación de este tipo, que censura los hechos fijados por el Tribunal General.
- 27 Por último, el Sr. Schlyter aduce que es inadmisibles en el marco del recurso de casación la alegación de que la divulgación del dictamen circunstanciado controvertido supone un perjuicio para la calidad del diálogo entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión por el hecho de que pueda afectar a las negociaciones y generar presiones públicas. El Sr. Schlyter precisa, en efecto, que ya solicitó ante el

Tribunal General que la República Francesa justificara la existencia de dicho efecto perjudicial y que este Estado miembro no respondió sobre el particular, limitándose a citar las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), sin explicar de qué modo resultan relevantes en el contexto del presente litigio. En opinión del Sr. Schlyter todos los datos que apoyaran tal alegación deberían haberse presentado ante el Tribunal General.

28 La República Francesa estima que son admisibles las tres alegaciones.

2. *Apreciación del Tribunal de Justicia*

29 Respecto de las excepciones de inadmisibilidad mencionadas es oportuno señalar, en primer lugar, que en el apartado 52 de la sentencia recurrida se indica que la República Francesa arguyó ante el Tribunal General que debía calificarse de «investigación» el procedimiento establecido en la Directiva 98/34 y que la emisión en el marco de dicho procedimiento de dictámenes circunstanciados por parte de la Comisión constituye una actividad de investigación a los efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Al alegar en el marco del presente recurso de casación que existe incoherencia entre la sentencia recurrida y la sentencia de 25 de septiembre de 2014, Spirlea/Comisión (T-306/12, EU:T:2014:816), lo que la República Francesa pretende probar es que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no calificar el procedimiento establecido por la Directiva 98/34 de «actividad de investigación» a efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Dicha alegación no es un motivo nuevo, sino que completa un motivo ya presentado ante el Tribunal General.

30 En segundo lugar, resulta obligado declarar que la alegación de la República Francesa de que al objeto de evaluar si un proyecto de reglamento técnico es compatible con las normas del mercado interior la Comisión debe a menudo recopilar hechos, no es una censura a los hechos fijados por el Tribunal General respecto de un procedimiento concreto instruido por la Comisión, sino que se refiere a la consideración del procedimiento instaurado por la Directiva 98/34 como «actividad de investigación», a efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, lo cual es una cuestión de Derecho.

31 En tercer lugar, procede recordar, por un lado, que, a tenor del apartado 40 de la sentencia recurrida, en la decisión controvertida la Comisión justificó la aplicación en el caso de autos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 por considerar que la divulgación al público del dictamen circunstanciado controvertido durante el período de *statu quo* supondría un perjuicio para la voluntad de la República Francesa de cooperar con ella en un clima de confianza mutua. Por otro lado, el escrito de formalización de la intervención presentado en primera instancia por la República Francesa indica que en esencia este Estado miembro sostuvo ante el Tribunal General que la Comisión estaba realizando un trámite inquisitivo en el marco del diálogo bilateral previsto por la Directiva 98/34, que está sujeto a confidencialidad para facilitar el arreglo amistoso de las diferencias, sin presiones públicas, entre la institución y el Estado miembro de que se trate. Es éste el contexto en el que, al invocar implícitamente la existencia de una analogía entre el presente asunto y el que dio lugar a la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), la República Francesa ha hecho referencia a las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en ese segundo asunto, con el fin de sustentar su alegación de que resulta necesario preservar cierto grado de confidencialidad al objeto de no dañar las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate. Pues bien, en la fase de recurso de casación sí es admisible ampliar dicha argumentación, que ya se había desarrollado ante el Tribunal General.

32 Así las cosas, se han de desestimar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Sr. Schlyter.

B. Sobre el fondo

- 33 En apoyo de su recurso, la República Francesa plantea un motivo casacional único, que se divide en dos partes.

1. Primera parte del motivo casacional único

a) Alegaciones de las partes

- 34 Apoyada por la República Checa y la Comisión, la República Francesa afirma que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que el procedimiento establecido por la Directiva 98/34 no es, a efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, una «actividad de investigación».
- 35 Apoyado por la República de Finlandia y el Reino de Suecia, el Sr. Schlyter alega, en primer lugar, que la República Francesa carece de base para censurar que el concepto de «investigación» que figura en la sentencia recurrida no se apoye en ninguna definición fijada por el Reglamento n.º 1049/2001, la Directiva 98/34 ni la jurisprudencia.
- 36 En segundo, lugar, el Sr. Schlyter considera inoperante e infundada la alegación de la República Francesa de que la aplicación del concepto de «investigación» en la sentencia recurrida no es coherente con la solución adoptada en la sentencia de 25 de septiembre de 2014, Spirlea/Comisión (T-306/12, EU:T:2014:816), que se refiere al procedimiento EU Pilot.
- 37 En tercer lugar, a juicio del Sr. Schlyter, la República Francesa se equivoca al alegar que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia aprobara la definición del concepto de «investigación» que se precisa en el apartado 53 de la sentencia recurrida, el procedimiento establecido por la Directiva 98/34 respondería a dicha definición.
- 38 En cuarto y último lugar, el Sr. Schlyter sostiene que en la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión (C-612/13 P, EU:C:2015:486), no hay nada que sugiera que el concepto de «investigación» no pueda definirse de forma restrictiva y que, además, de esa sentencia no se desprende que cualquier medida vinculada a la función de guardiana de los Tratados de la Comisión sea una actividad de investigación.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 En el apartado 83 de la sentencia recurrida el Tribunal General consideró que, al invocar el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 para denegar el acceso al dictamen circunstanciado controvertido por entender que su divulgación supondría un perjuicio a los objetivos de las actividades de investigación, la Comisión incurrió en error de Derecho, puesto que, habida cuenta de su contenido y del contexto en que se elaboran, los dictámenes circunstanciados emitidos por la Comisión en el marco del procedimiento establecido por la Directiva 98/34 no constituyen, a efectos de dicha disposición del Reglamento n.º 1049/2001, una «actividad de investigación».
- 40 Al objeto de llegar a dicha conclusión, el Tribunal General analizó si el procedimiento establecido por la Directiva 98/34 y los dictámenes circunstanciados emitidos en el marco de ese procedimiento se corresponden o no con el concepto de «investigación», el cual, según se define en el apartado 53 de la sentencia recurrida, se refiere «tanto al conjunto de indagaciones realizadas por una autoridad competente para determinar si se ha cometido una infracción como al procedimiento mediante el cual una administración reúne información y verifica algunos hechos antes de adoptar una resolución».

- 41 Aunque el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 establezca que las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección, en particular, de los objetivos de las actividades de investigación, el concepto de «actividades de investigación», en el sentido de dicha disposición, no aparece definido en el Reglamento n.º 1049/2001.
- 42 Además, ha de observarse que tampoco la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha elaborado ninguna definición general del concepto.
- 43 La República Francesa y la Comisión cuestionan la definición del concepto que elaboró el Tribunal General y alegan que es restrictiva en exceso. En esencia, sostienen que no procede reducir el concepto de «investigación» a, por un lado, las indagaciones realizadas por una autoridad competente para determinar si se ha cometido una infracción o irregularidad y, por otro, a los procedimientos instruidos a fin de reunir y verificar hechos e información al objeto de adoptar una resolución.
- 44 Debe estimarse esa alegación.
- 45 Resulta oportuno señalar al respecto que el concepto de investigación que figura en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 es un concepto autónomo del Derecho de la Unión, que debe interpretarse atendiendo en particular a su significado habitual y al contexto en que se sitúa (véanse por analogía las sentencias de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania, C-518/07, EU:C:2010:125, apartado 18, y de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 50).
- 46 Sin que sea necesario elaborar una definición exhaustiva de lo que a efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 son «actividades de investigación», procede considerar que queda subsumido en dicha actividad un procedimiento estructurado y formalizado de la Comisión cuyo objetivo es la recogida y el análisis de información con el fin de que dicha institución pueda adoptar una postura en el marco del ejercicio de sus funciones con arreglo a los Tratados UE y FUE.
- 47 El fin de ese procedimiento no tiene por qué ser detectar si se han cometido infracciones o irregularidades o sancionarlas. Puede incluirse asimismo en el concepto de «investigación» la actividad mediante la que la Comisión pretende constatar hechos con el fin de evaluar una situación determinada.
- 48 Para calificar un procedimiento de «investigación» tampoco es imprescindible que la postura adoptada por la Comisión en cumplimiento de sus funciones revista forma de decisión, a efectos del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto. Entre otros, puede darse a dicha postura forma de informe o recomendación.
- 49 En el caso de autos, resulta oportuno observar que los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34 fijan la secuencia procedimental para la notificación de proyectos de reglamento técnico por parte de los Estados miembros y para la emisión por la Comisión de dictámenes circunstanciados sobre esos proyectos. De ello se deduce que la Directiva establece un procedimiento estructurado y formalizado.
- 50 Además, tanto del título como de las disposiciones de la misma Directiva se desprende que el objeto del procedimiento que establece es la recogida y el análisis de información. Concretamente, su artículo 8, apartado 1, establece que los Estados miembros comunicarán a la Comisión no sólo los proyectos de reglamentos técnicos sino también, en su caso, las razones por las cuales sea necesaria la adopción de tal reglamento técnico y el texto de las disposiciones legales y reglamentarias básicas de las que se trate principal y directamente.

- 51 Procede señalar al respecto que, a diferencia de lo que declaró el Tribunal General en los apartados 56 y 57 de la sentencia recurrida, a la hora de dilucidar si procede calificar de «investigación» un procedimiento no es relevante si es la propia Comisión la que solicita información a los Estados miembros o si la recibe con arreglo a una normativa.
- 52 Por último, los dictámenes circunstanciados emitidos por la Comisión de conformidad con el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 98/34 constituyen medidas oficiales que precisan la postura jurídica de la institución sobre la compatibilidad de los proyectos de reglamento técnico notificados por el Estado miembro de que se trate con, en particular, la libre circulación de mercancías y la libertad de establecimiento de los operadores económicos.
- 53 Por lo tanto, estos dictámenes sí entran dentro del concepto de procedimiento de «investigación».
- 54 Así las cosas, resulta fundada la imputación realizada por la República Francesa en la primera parte de su motivo casacional en el sentido de que la sentencia recurrida adolece de error de Derecho puesto que el Tribunal General consideró que el procedimiento instruido por la Comisión de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 98/34 y el dictamen circunstanciado emitido por esa institución no son, a efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, «actividades de investigación».
- 55 Por consiguiente, debe estimarse la primera parte del motivo casacional único.

2. Segunda parte del motivo casacional único

a) Alegaciones de las partes

- 56 La República Francesa alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar con carácter subsidiario en los apartados 84 a 88 de la sentencia recurrida que, incluso en el supuesto de que la emisión de dictámenes circunstanciados por parte de la Comisión constituya una «actividad de investigación» a los efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, la divulgación del dictamen circunstanciado controvertido no supone necesariamente un perjuicio para el objetivo del procedimiento establecido por la Directiva 98/34.
- 57 Dicho Estado miembro afirma, por un lado, que, en su condición de demandante en primera instancia, el Sr. Schlyter no alegó que, en el supuesto de que el procedimiento establecido por la Directiva 98/34 constituyera una actividad de investigación, la divulgación del dictamen circunstanciado no supondría un perjuicio para el objetivo de dicha actividad de investigación. Pues bien, a juicio del mismo Estado miembro, un motivo basado en ese argumento no podía plantearse de oficio, de tal modo que el Tribunal General erró al invocarlo en apoyo de su resolución.
- 58 Por otro lado, la República Francesa sostiene que en el apartado 85 de la sentencia recurrida el Tribunal General se equivocó al realizar una interpretación tan restrictiva del objetivo del procedimiento establecido por la Directiva 98/34, puesto que dicho procedimiento persigue también el objetivo de preservar la calidad del diálogo entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate. Afirma que la exigencia de confidencialidad prevista en el procedimiento establecido por la Directiva 98/34, al igual que la que se impone en la fase administrativa del procedimiento por incumplimiento, busca proteger la calidad de ese diálogo, para que pueda llegarse a una solución amistosa.
- 59 A juicio de la Comisión, la confidencialidad de las negociaciones llevadas a cabo entre esa institución y el Estado miembro de que se trate tras la emisión de un dictamen circunstanciado es inherente al procedimiento instruido con arreglo a la Directiva 98/34 y análoga a la confidencialidad de las negociaciones de otros procedimientos semejantes, en especial en el marco de los procedimientos por incumplimiento. Estima que el argumento mencionado en el apartado 87 de la sentencia recurrida es

erróneo y que dichas negociaciones deben protegerse de cualquier presión externa, porque la Comisión intenta convencer al Estado miembro de que su proyecto de reglamentación nacional podría contravenir el Derecho de la Unión y a menudo propone soluciones alternativas. Ahora bien, el que la institución tuviera que esperar a la interposición formal del procedimiento por incumplimiento para que el diálogo fuera tratado confidencialmente debilitaría el recurso al control preventivo y podría repercutir negativamente en el mercado interior. Además la Comisión aduce que esa situación llevaría a las partes a atrincherarse en sus posturas y alejaría la posibilidad de soluciones favorables al cumplimiento del Derecho de la Unión.

60 El Sr. Schlyter, la República de Finlandia y el Reino de Suecia rebaten esas alegaciones.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

61 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se haya solicitado, no basta, en principio, con que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1049/2001. La institución interesada debe también explicar la razón por la que el acceso al citado documento podría suponer un perjuicio concreto y efectivo para el interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo (sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 64 y jurisprudencia citada).

62 En el presente asunto, y tal como indican los apartados 14 y 40 de la sentencia recurrida, la Comisión justificó la aplicación en el caso de autos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 alegando que la divulgación del dictamen circunstanciado controvertido durante el período de *statu quo* disminuiría la voluntad de la República Francesa de cooperar con ella en un clima de confianza mutua. Para esa institución, por consiguiente, su publicación supondría un perjuicio para la protección de los objetivos de las actividades de investigación, a los efectos del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

63 En primer lugar, a diferencia de lo sostenido por la República Francesa, lo que hizo el Tribunal General al considerar en los apartados 84 a 88 de la sentencia recurrida que, en el supuesto de que el procedimiento establecido por la Directiva 98/34 sí constituyera una actividad de investigación, la divulgación del dictamen circunstanciado controvertido no supondría necesariamente un perjuicio para el objetivo de dicha investigación es dar respuesta a una alegación que se había sometido a su apreciación.

64 Tal como señaló el Abogado General en el punto 132 de sus conclusiones, en el apartado 76 de la sentencia recurrida se indicaba, en efecto, que la República Francesa había sostenido ante el Tribunal General que no había de subestimarse el aspecto desestabilizador de poner en conocimiento del público potenciales críticas de la Comisión respecto del proyecto de reglamento técnico notificado antes de que el Estado miembro hubiera tenido la ocasión de responder a las mismas.

65 Con esa alegación, la República Francesa pretendía sustentar la postura de la Comisión (recordada en el apartado 77 de la sentencia recurrida y expuesta asimismo en el punto 3 de la decisión controvertida) de que la divulgación del dictamen circunstanciado controvertido durante el período de *statu quo* perjudicaría las conversaciones posteriores entre las partes.

66 De ello se colige que no cabe sostener que el Tribunal General planteara de oficio el argumento en cuestión.

- 67 En segundo lugar, tampoco puede prosperar lo alegado por la República Francesa en el presente recurso de casación en el sentido de que la divulgación de los dictámenes circunstanciados supondría necesariamente un perjuicio para la calidad del diálogo llevado a cabo entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate para poder llegar a una solución amistosa.
- 68 Tal como señaló el Tribunal General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, el objetivo del procedimiento establecido por la Directiva 98/34 y, concretamente, de los dictámenes circunstanciados emitidos por la Comisión en el marco de dichos procedimientos es evitar la adopción por el legislador nacional de un reglamento técnico que obstaculice la libre circulación de mercancías o de servicios o la libertad de establecimiento de los operadores de servicios en el marco del mercado interior.
- 69 En relación con ese objetivo de la Directiva 98/34, el Tribunal General recordó en los apartados 37 y 85 de la sentencia recurrida que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la Directiva 98/34 protege, mediante un control preventivo, la libre circulación de mercancías y de servicios, así como la libertad de establecimiento de los operadores de servicios, que forman parte de los fundamentos de la Unión, y que este control es útil en la medida en que los reglamentos técnicos contemplados por la Directiva pueden constituir obstáculos a los intercambios de mercancías y servicios entre Estados miembros, que sólo pueden admitirse si son necesarios para satisfacer exigencias imperativas que persigan un objetivo de interés general (véase en ese sentido la sentencia de 10 de julio de 2014, *Ivansson y otros*, C-307/13, EU:C:2014:2058, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 70 En el apartado 87 de la sentencia recurrida el Tribunal General consideró que el hecho de que la Comisión divulgue un dictamen circunstanciado en el que haya advertido de que algunos aspectos del proyecto de reglamento técnico notificado por un Estado miembro podrían crear obstáculos a la libre circulación de mercancías, a la libre circulación de servicios o a la libertad de establecimiento de los operadores de servicios en el marco del mercado interior no supone necesariamente un perjuicio para el objetivo de dicho procedimiento.
- 71 Los factores que invocan la República Francesa y la Comisión no prueban que esa afirmación sea errónea jurídicamente.
- 72 Muy al contrario, resulta oportuno señalar que el sistema establecido por la Directiva 98/34 impone una exigencia de transparencia que permite confirmar el fundamento de esa misma afirmación.
- 73 Procede recordar que, tal como expone su considerando 7, el fin perseguido por el sistema instaurado por la Directiva 98/34 es permitir que los operadores económicos aprovechen mejor las ventajas del mercado interior gracias a la publicación periódica de los títulos de las reglamentaciones técnicas en proyecto de los Estados miembros, de tal manera que dichos operadores puedan dar a conocer su apreciación sobre la repercusión de las mismas.
- 74 La propia Comisión indicó en el punto 5 de la decisión controvertida que los operadores económicos y las organizaciones cívicas pueden desempeñar un papel activo y contribuir mediante su opinión al funcionamiento del sistema instaurado por la Directiva 98/34. En ese punto de la decisión controvertida la Comisión recordó asimismo que, habida cuenta de que esa participación requiere un nivel alto de transparencia, publica periódicamente en uno de sus sitios de Internet (denominado «TRIS») los reglamentos técnicos en proyecto de los Estados miembros.
- 75 Además, a tenor de los considerandos 3 y 6 de la Directiva, con vistas al buen funcionamiento del mercado interior, conviene garantizar la mayor transparencia posible de las iniciativas nacionales destinadas al establecimiento de normas o reglamentos técnicos, al tiempo que todos los Estados miembros deben estar informados de las reglamentaciones técnicas previstas por uno de ellos. El considerando 9 de la Directiva precisa que las medidas destinadas a garantizar el buen

funcionamiento del mercado o a proseguir con su fortalecimiento implican, en particular, una mayor transparencia de las intenciones nacionales así como una ampliación de los motivos y las condiciones de apreciación del posible efecto de las reglamentaciones en proyecto sobre el mercado.

- 76 De conformidad con el artículo 8, apartado 1, párrafos primero y quinto, de la Directiva 98/34, en principio, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, y ésta pondrá también inmediatamente en conocimiento de los demás Estados miembros el proyecto y todos los documentos que le hayan sido enviados. De acuerdo con el apartado 2 de dicha disposición, la Comisión y los Estados miembros podrán dirigir observaciones al Estado miembro que haya anunciado un proyecto de reglamento técnico.
- 77 El artículo 8, apartado 4, de la Directiva indica al respecto que la información facilitada en virtud de ese artículo no será confidencial, a menos que lo pida explícitamente, aportando la motivación oportuna, el Estado miembro autor de la notificación.
- 78 Por lo que respecta a los dictámenes circunstanciados emitidos por la Comisión o por un Estado miembro de acuerdo con el artículo 9, apartado 2, de la Directiva, resulta oportuno destacar que ninguna disposición de ésta prevé que sean confidenciales. Por lo tanto, procede considerar que la exigencia de transparencia que subyace a la Directiva 98/34 se aplica con carácter general a dichos dictámenes circunstanciados.
- 79 Tal conclusión se ve corroborada por la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia en el sentido de que el objetivo de esa Directiva es que los operadores económicos puedan conocer el alcance de las obligaciones a las que puedan estar sujetos y anticipar la adopción de los reglamentos técnicos adaptando, en su caso, sus productos o sus servicios oportunamente (véase en ese sentido la sentencia de 4 de febrero de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, apartado 83).
- 80 Por otra parte, la posibilidad de que los operadores conozcan no sólo el reglamento técnico proyectado por el Estado miembro autor de la notificación sino también la postura expresada sobre el mismo en sus dictámenes circunstanciados por la Comisión y por los demás Estados miembros contribuye, en principio, a la consecución del objetivo de evitar que se adopten reglamentos técnicos que sean incompatibles con el Derecho de la Unión.
- 81 No obstante, la exigencia de transparencia que subyace a la Directiva 98/34 no excluye que, en función de las circunstancias de cada caso, la Comisión pueda ampararse en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 para denegar el acceso a un dictamen circunstanciado que haya emitido la propia Comisión o un Estado miembro con arreglo al artículo 9, apartado 2, de la Directiva, cuando pueda probar que el acceso a este dictamen supone un perjuicio concreto y efectivo para el objetivo de evitar que se adopte un reglamento técnico que sea incompatible con el Derecho de la Unión.
- 82 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al desestimar las alegaciones de la República Francesa y de la Comisión de que el riesgo de una menor cooperación de los Estados miembros que se describía en la decisión controvertida constituye, a la luz del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, justificación suficiente para denegar la solicitud de acceso al dictamen circunstanciado controvertido.
- 83 Por lo tanto, el Tribunal General acertó al anular la decisión controvertida por denegar el acceso al dictamen circunstanciado controvertido al amparo del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 84 Como consecuencia de ello, debe desestimarse la segunda parte del motivo casacional único formulado por la República Francesa.

- 85 Dado que los fundamentos de la sentencia recurrida contra los que se dirige la segunda parte del motivo casacional único resultan por sí mismos suficientes para justificar el fallo de dicha sentencia, se han de desestimar este motivo único y el recurso de casación en su totalidad.

VI. Costas

- 86 Conforme al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 87 A tenor del artículo 138, apartado 3, de ese mismo Reglamento, que es de aplicación al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Al haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones de la República Francesa, del Sr. Schlyter y de la Comisión, en el presente asunto procede aplicar esa disposición.
- 88 Conforme al artículo 140, apartado 1, de ese mismo Reglamento, que es de aplicación al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la República Checa cargará con sus propias costas.
- 89 Conforme al artículo 184, apartado 4, del mismo Reglamento, la República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán asimismo con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) La República Francesa, el Sr. Carl Schlyter y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**
- 3) La República Checa cargará con sus propias costas.**
- 4) La República de Finlandia y el Reino de Suecia cargarán con sus propias costas.**

Firmas