Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 15 de septiembre de 2016 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos elaborados en el marco de los trabajos preparatorios para la adopción de la Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales y del asesoramiento jurídico — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones — Interés público superior»

En el asunto T-796/14,

Philip Morris Ltd, con domicilio social en Richmond (Reino Unido), representada por los Sres. K. Nordlander y M. Abenhaïm, abogados,

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 un recurso interpuesto con arreglo del artículo 263 TFUE y por el que se solicita la anulación de la Decisión Ares (2014) 3142109 de la Comisión, de 24 de septiembre de 2014, en la medida en que deniega a la demandante pleno acceso a los documentos solicitados, con la excepción de los datos personales modificados que en ellos figuran,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Gratsias, Presidente, la Sra. M. Kancheva y el Sr. C. Wetter (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. L. Grzegorczyk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de enero de 2016;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes de hecho

1 Mediante escrito de 22 de enero de 2014, la demandante, Philip Morris Ltd, planteó al secretario general de la Comisión Europea una serie de solicitudes de acceso a documentos con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

2 Todas esas solicitudes se referían al procedimiento legislativo que condujo a la adopción de la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO 2014, L 127, p. 1; en lo sucesivo, «DPT»).

3 Mediante escrito de 21 de febrero de 2014, la Dirección General (DG) «Salud y protección de los consumidores» de la Comisión informó a la demandante de que no estaba en posición de responder dentro del plazo previsto en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, a la vista del volumen de documentos en cuestión, y propuso encontrar una solución conforme al artículo 6, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

4 Mediante escrito de 10 de marzo de 2014, la demandante aceptó la propuesta de la DG «Salud y protección de los consumidores», consistente en repartir los documentos solicitados en distintos lotes. Sin embargo, la demandante rechazó dicha propuesta si ello habría de implicar no obtener respuesta respecto a todos los documentos detallados en sus solicitudes antes del 25 de abril de 2014.

5 Mediante escrito de 21 de marzo de 2014, el jefe de la unidad D4 «Sustancias de origen humano y lucha contra el tabaquismo» de la DG «Salud y protección de los consumidores» señaló que el plazo propuesto por la demandante no era razonable, precisando que una institución tenía la posibilidad de ponderar, por una parte, el interés del acceso del público a los documentos y, por otra parte, la carga de trabajo que ello generaba, en aras de preservar, en casos concretos, el interés de una buena administración. En dicho escrito precisó también que abordaría esa cuestión en el plazo más corto posible para determinar las siguientes etapas y los plazos aplicables.

6 Mediante escrito de 2 de abril de 2014, el director de la DG «Salud y protección de los consumidores» respondió a algunas solicitudes de acceso e informó a la demandante de que trataría las solicitudes relativas a los demás documentos identificados en diferentes lotes.

7 Mediante escrito de 23 de abril de 2014, la demandante recordó a la Comisión que, a falta de un acuerdo equitativo, la Comisión estaba sujeta a los plazos previstos en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, y precisó que se reservaba el derecho a interponer recurso en caso de que sus solicitudes permanecieran sin resolver a 1 de mayo de 2014. La demandante solicitó también modificar ligeramente el orden de prioridad de los lotes, lo que, en gran medida, fue aceptado por la Comisión.

8 Mediante su respuesta inicial de 15 de mayo de 2014, la DG «Salud y protección de los consumidores» concedió, en lo que respecta a los documentos incluidos en el lote n.º 1 (39 documentos en total), en el lote n.º 3 (24 documentos en total) y en el lote n.º 5 (5 documentos en total), un acceso total a la mayoría de dichos documentos (desprovistos de datos personales). Señaló que no había acabado de realizar el examen de los documentos comprendidos en los lotes n.ºs 2 y 4, y de una parte de los documentos comprendidos en el lote n.º 3. La Comisión concedió un acceso parcial a 13 documentos comprendidos en el lote n.º 1 o en el lote n.º 3. La denegación del acceso completo se basaba en la

protección del proceso de toma de decisiones (prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001), del asesoramiento jurídico (prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001), de las relaciones internacionales [prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001], de los intereses comerciales de una persona física o jurídica (prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001), y en la protección de la intimidad y la integridad de las personas [prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001].

9 Mediante escrito de 6 de junio de 2014, la demandante presentó una solicitud confirmatoria a la Comisión, con el fin de tener acceso completo a los 13 documentos respecto de los que la Comisión concedió únicamente un acceso parcial.

10 El 1 de junio de 2014, el secretario general de la Comisión prorrogó en quince días laborables el plazo de respuesta, conforme al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

11 El 23 de julio de 2014 se envió a la demandante una segunda respuesta intermedia.

12 El 24 de septiembre de 2014, la Comisión adoptó la Decisión Ares (2014) 3142109 en respuesta a la solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), por la que deniega el acceso completo a 6 de los 13 documentos a los que se refería la solicitud confirmatoria.

13 Dicha denegación estaba motivada por la necesidad de protección:

— en lo que respecta a los documentos n.º 1 y n.ºs 3 a 7, de la intimidad y la integridad de la persona [artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001];

— en lo que respecta al documento n.º 1, del asesoramiento jurídico (artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001);

— en lo que respecta a los documentos n.ºs 3 a 7, de los procedimientos judiciales (artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001);

— en lo que respecta a los documentos n.º 1 y n.ºs 3 a 7, del proceso de toma de decisiones (artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001);

— con carácter subsidiario, en lo que respecta a los documentos n.º 1 y n.ºs 3 a 7, del proceso de toma de decisiones (artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001).

14 Asimismo, la Comisión consideró que no existía un interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 2, *in fine*, del Reglamento n.º 1049/2001 y del artículo 4, apartado 3, párrafos primero y segundo, *in fine*, de dicho Reglamento, que justificase, no obstante, la divulgación de los documentos.

15 Por último, aplicando el artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión concedió un acceso completo respecto a los documentos n.º 2 y n.ºs 8 a 13, y un acceso parcial más amplio respecto a los documentos n.ºs 1 y 3. La Comisión consideró que un acceso parcial adicional en relación con el resto de documentos (documentos n.º 1 y n.ºs 3 a 7) no era posible, debido a que las partes ocultadas en dichos documentos estaban amparadas, como ya había sido explicado, por las excepciones invocadas.

Procedimiento y pretensiones de las partes

16 Mediante escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 4 de diciembre de 2014, la demandante interpuso el presente recurso.

17 El 16 de marzo de 2015, la Comisión presentó el escrito de contestación.

18 Con arreglo al artículo 47, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991, el Tribunal General (Sala Octava) estimó que no era necesario un segundo turno de escritos de alegaciones.

19 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal General (Sala Octava) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

20 Mediante auto de 11 de noviembre de 2015, el Tribunal General ordenó a la Comisión que aportase una copia de los documentos solicitados, con arreglo al artículo 91, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, e indicó que, conforme al artículo 104 de dicho Reglamento, los mencionados documentos no serían entregados a la demandante. La Comisión cumplió con lo requerido en este auto dentro del plazo fijado.

21 Mediante resolución del Presidente de la Sala Octava del Tribunal General de 16 de diciembre de 2015, se acordó acumular los asuntos T-796/14, T-800/14 y T-18/15 a efectos de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 68, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

22 En la vista celebrada el 21 de enero de 2016 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal General.

23 La demandante solicita al Tribunal General que:

— Declare la admisibilidad del recurso.

— Anule la Decisión impugnada en la medida en que deniega el acceso completo a los documentos n.º 1 y n.os 3 a 7, enumerados en el escrito de demanda, con la excepción de los datos relativos a la protección de la intimidad y la integridad de la persona.

— Condene en costas a la Comisión.

24 La Comisión solicita al Tribunal General que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

25 En apoyo de su recurso, la demandante plantea tres motivos, basados, el primero, en un defecto de motivación, el segundo, en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, y, el tercero, en la infracción del artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento.

Sobre el primer motivo, basado en un defecto de motivación de la Decisión impugnada

26 La demandante reprocha a la Comisión no haber motivado su denegación de acceso parcial. En efecto, en primer lugar —según la demandante—, la Comisión aportó argumentos genéricos para justificar su denegación, sin detallar los fundamentos y las circunstancias fácticas pertinentes para cada denegación. En segundo lugar, respecto a la cuestión de si existía un interés público superior, en lugar de ponderar los requisitos fundamento por fundamento, la Comisión efectuó la misma evaluación para todos los fundamentos y documentos. Por esa razón, la demandante concluye que debe anularse la Decisión impugnada. En tercer lugar, según la demandante, al aplicar la excepción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, la Decisión impugnada no explica si la justificación invocada para cada omisión se refería a un «asesoramiento jurídico» o a un «procedimiento judicial». En cuarto y último lugar, según la demandante, el principio de igualdad de armas no es pertinente en el contexto del acceso a documentos relativos a un procedimiento legislativo.

27 La Comisión rechaza la procedencia de estas alegaciones.

28 De entrada, ha de señalarse que, conforme a reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de los motivos, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (sentencias de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, C-17/99, EU:C:2001:178, apartado 35, y de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, apartado 52).

29 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63; de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión, C-41/00 P, EU:C:2003:125, apartado 55; de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 80, y de 19 de noviembre de 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, no publicada, EU:T:2014:975, apartado 20).

30 Por lo que respecta a una solicitud de acceso a documentos, deberá motivarse toda decisión de una institución en relación con las excepciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001. Si una institución decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá explicar, en primer lugar, las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 que invoca y, en segundo lugar, en los supuestos contemplados en los apartados 2 y 3 de dicho artículo, la inexistencia de un interés público superior que justifique, no obstante, la divulgación del documento de que se trate (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartados 48 y 49; de 11 de marzo de 2009, Borax Europe/Comisión, T-121/05, no publicada, EU:T:2009:64, apartado 37, y de 12 de septiembre de 2013, Besselink/Consejo, T-331/11, no publicada, EU:T:2013:419, apartado 96).

31 Incumbe pues a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real (sentencias de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartado 61, y de 12 de septiembre de 2013, Besselink/Consejo, T-331/11, no publicada, EU:T:2013:419, apartado 99).

32 En el presente asunto, se desprende de la fundamentación de la Decisión impugnada que la Comisión basó la denegación de acceso completo, en lo que interesa al presente asunto, en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, segundo guion (protección de los procedimientos judiciales y del asesoramiento jurídico), y en el artículo 4, apartado 3, párrafos primero y segundo (protección del proceso de toma de decisiones), del Reglamento n.º 1049/2001.

33 De dicha fundamentación resulta también que, leídos conjuntamente con la decisión inicial, los documentos controvertidos, respecto a los que sólo se concedió un acceso parcial, son los siguientes:

— Documento n.º 1: «Nota para el expediente — Reunión de la Unidad C6 con el SJ y el SG», de 6 de mayo de 2011, que contiene un acta de una reunión entre representantes de la DG «Salud y protección de los consumidores» y el Servicio Jurídico de la Comisión.

— Documento n.º 3: acta de la reunión del grupo director del análisis del impacto de la revisión de la Directiva relativa a los productos del tabaco, organizada el 19 de julio de 2012.

— Documento n.º 4: correo electrónico de un funcionario de la DG «Empresas e industria» de 13 de marzo de 2012, relativo a determinadas cuestiones analizadas internamente a lo largo del proceso de elaboración de la Directiva relativa a los productos del tabaco.

— Documento n.º 5: correo electrónico de un funcionario de la DG «Mercado interior y servicios» de 11 de mayo de 2011, dirigido a diversas direcciones generales respecto a la cuarta reunión del grupo director del análisis de impacto.

— Documento n.º 6: correo electrónico de un funcionario de la DG «Mercado interior y servicios» de 20 de marzo de 2012, dirigido a diversas direcciones generales.

— Documento n.º 7: correo electrónico de un funcionario de la DG «Mercado interior y servicios» de 20 de julio de 2012, dirigido a otros funcionarios de la misma DG y que contenía un acta de una reunión organizada el 19 de julio de 2012 entre diversos servicios de la Comisión.

34 Por una parte, la Comisión consideró que la divulgación del documento n.º 1, que contenía un dictamen del Servicio Jurídico, resultaría perjudicial para el asesoramiento jurídico tal como queda protegido por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, excepción que pretende proteger el interés de una institución en solicitar asesoramiento jurídico y en recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos. La divulgación pondría a disposición del público dictámenes internos sobre cuestiones muy sensibles que se habían convertido en objeto de un litigio. En lo que respecta a los documentos n.ºs 3 a 7, redactados para uso interno en el marco de deliberaciones y consultas preliminares relativas a la adopción de propuestas legislativas y que incluyen las observaciones de distintos servicios de la Comisión relativas al embalaje y etiquetado de los productos del tabaco y a las modalidades de venta de los productos del tabaco, la Comisión consideró que su divulgación afectaría negativamente a los procedimientos judiciales también protegidos por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

35 Tanto en el marco de la protección del asesoramiento jurídico como en el marco de la protección de los procedimientos judiciales, la Comisión consideró que una divulgación completa de los documentos solicitados podía tener una incidencia negativa sobre la posibilidad que tenía de defender, de forma efectiva, la validez de la DPT. La Comisión indicó que ese riesgo de lesión del interés protegido no era hipotético, sino real y tangible y mencionó, a este respecto:

— El recurso interpuesto por Polonia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea [asunto que dio lugar posteriormente a la sentencia de 4 de mayo de 2016, Polonia/Parlamento y Consejo (C-358/14, EU:C:2016:323)].

— El hecho de que la adopción de la DPT había sido intensamente cuestionada por la industria del tabaco y que, por ello, en un futuro próximo se esperaban cuestiones prejudiciales sobre la validez de esta Directiva y de las medidas de los Estados miembros, como ocurrió respecto a la primera Directiva sobre los productos del tabaco.

— El hecho de que, entre tanto, la propia demandante hubiese anunciado la interposición de un recurso ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Queen's Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Reino Unido] contra la DPT, lo que, según la Comisión implica que, con toda probabilidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea deberá pronunciarse sobre el asunto mediante una cuestión prejudicial.

— Los distintos procedimientos abiertos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) (este último fundamento se invocó únicamente en el marco de la excepción relativa a los procedimientos judiciales para los documentos n.os 3 a 7).

36 Asimismo, la Comisión consideró que la divulgación de los documentos n.º 1 y n.os 3 a 7 menoscabaría también la protección del proceso de toma de decisiones prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Dado que la DPT es objeto de un recurso jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Comisión no excluye que, en caso de que la DPT fuera anulada, el proceso decisorio legislativo relativo a este expediente deba ser reactivado y que dicho proceso legislativo se vería afectado en gran medida por la divulgación completa de los documentos que recogen reflexiones sobre este tema. En ese contexto, la Comisión consideró en la Decisión impugnada que la divulgación de las partes ocultadas de los documentos controvertidos menoscabaría el proceso de toma de decisiones en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 y que, mientras no se resolviese el procedimiento judicial, el proceso de toma de decisiones no puede considerarse concluido de forma definitiva. Con carácter subsidiario, la Comisión consideró que los documentos también estaban amparados por la excepción prevista en el segundo párrafo del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.

37 Por otra parte, la Comisión excluyó la existencia de un interés público superior que justificase la divulgación. Pese a reconocer la importancia de la transparencia para permitir la participación de los ciudadanos en el proceso democrático y la presunción de transparencia respecto a los documentos relativos a un proceso legislativo, la Comisión consideró sin embargo que la protección de sus reflexiones internas, del principio de igualdad de armas y de su proceso de toma de decisiones tenía más importancia. Además, la Comisión consideró que el interés alegado por la demandante era privado y no público.

38 Procede señalar que de esa motivación resulta que, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 29 y 30 anteriores, la Comisión indicó, de forma suficientemente clara y comprensible, las razones por las que consideraba, por un lado, que el acceso a los documentos solicitados menoscabaría concreta y efectivamente el interés protegido por las excepciones del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 invocadas y, por otro, que no existía un interés público superior que justificase, no obstante, su divulgación.

39 Además, es preciso añadir que, como se desprende de los escritos de la demandante, la motivación de la Decisión impugnada le permitió comprender las razones de la denegación de acceso y preparar su recurso. Asimismo, dicha motivación también es suficiente para permitir al Tribunal ejercer su control.

40 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la Decisión impugnada está suficientemente motivada. La cuestión de la fundamentación de las excepciones invocadas respecto a los documentos solicitados será objeto de examen en el marco de los motivos segundo y tercero.

41 Por consiguiente, el primer motivo debe desestimarse por infundado.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001

42 Mediante el segundo motivo, en primer lugar, la demandante reprocha a la Comisión no haber demostrado cómo una divulgación en cada caso menoscabaría concreta y efectivamente la protección del asesoramiento jurídico o de los procedimientos judiciales. En segundo lugar, la demandante considera que la excepción relativa a los procedimientos judiciales no es aplicable.

43 En lo que atañe a las justificaciones respecto al asesoramiento jurídico, la demandante considera que las instituciones deberían —con carácter general— revelar los dictámenes de sus servicios jurídicos sobre el proceso legislativo y que la Comisión no ha aportado explicación alguna que demuestre por qué, en el presente asunto, una divulgación total de los documentos controvertidos menoscabaría concreta y efectivamente la protección del asesoramiento jurídico. Así, según la demandante, no son pertinentes las referencias abstractas a la capacidad que tenía el Servicio Jurídico de defender la validez de la DPT, ni respecto a la excepción que protege el asesoramiento jurídico ni respecto a la excepción que protege los «procedimientos judiciales». Por último, según la demandante, la Comisión no llevó a cabo una evaluación precisa y específica de la cuestión de si un interés público superior podría justificar la divulgación de cada uno de los documentos controvertidos.

44 Respecto a la excepción relativa a los procedimientos judiciales, la demandante considera que no es aplicable. Los documentos de que se trata fueron preparados únicamente en el marco de consultas y deliberaciones preliminares para la adopción de la propuesta legislativa controvertida y ninguno de dichos documentos fue creado en el marco de un procedimiento judicial pendiente, concluido o futuro.

45 En cuanto a la referencia hecha por la Comisión al procedimiento de la OMC, la demandante alega que la obligación de interpretar las excepciones de manera restrictiva excluye necesariamente este procedimiento, ya que el mecanismo de resolución de disputas de la OMC no constituye un «órgano jurisdiccional». Además, según la demandante, el procedimiento de la OMC se basa en un marco jurídico totalmente distinto y los documentos solicitados no pueden ser pertinentes en un asunto de la OMC.

46 La Comisión rechaza la procedencia de estas alegaciones.

47 La Comisión considera que, en lo que respecta a la protección del asesoramiento jurídico, ha aportado suficientes razones que explican que el documento n.º 1 merecía protección.

48 En cuanto a la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales, la Comisión alega que esta excepción sólo puede interpretarse en el sentido de que ampara, antes y después del inicio de un procedimiento judicial, no solamente los documentos aportados al expediente judicial y los documentos redactados únicamente para un procedimiento judicial concreto, sino también otros documentos internos estrechamente «relacionados» o «pertinentes» para los procedimientos judiciales futuros o pendientes de resolución, ya que la divulgación de esos documentos quebraría el principio de igualdad de armas y perjudicaría la serenidad y el buen desarrollo del procedimiento judicial.

49 Procede recordar que, conforme a su primer considerando, el Reglamento n.º 1049/2001 se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, de constituir una nueva etapa en el proceso creador de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el segundo considerando de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas (sentencias de 1 de julio

de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 34; de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 68, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 72).

50 Para ello, el Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto, como indican su considerando 4 y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 33; de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 69, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 73).

51 Es cierto que este derecho está sometido a la vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y de conformidad con su considerando 11, el Reglamento n.º 1049/2011 establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por este artículo (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 62; de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C- 514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 70 y 71; de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 74, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 29).

52 No obstante, dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 63; de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 36; de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 73, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 75).

53 No obstante, el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no basta para justificar la aplicación de ésta (sentencias de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 51, y de 13 de abril de 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisión, T-2/03, EU:T:2005:125, apartado 69).

54 En efecto, por una parte, cuando la institución afectada decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, debe, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 que dicha institución invoca. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (véase la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 76 y jurisprudencia citada).

55 Por otra parte, cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, le corresponde ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 45; de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 32, y de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 53).

56 Por otro lado, el Tribunal de Justicia también ha declarado que estas consideraciones tienen especial relevancia, evidentemente, cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa, como resulta del considerando 6 del Reglamento n.º 1049/2001, según el cual se debe proporcionar un mayor acceso a los documentos precisamente en tal caso. La transparencia a este respecto contribuye a reforzar la democracia al permitir que los ciudadanos controlen toda la información que ha constituido el fundamento de un acto legislativo. En efecto, la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquéllos, de sus derechos democráticos (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 46, y de 17 de octubre de 2013, Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, apartado 33). Pese a que esta jurisprudencia se refiere a una solicitud de acceso a documentos del Consejo, también es pertinente en lo que respecta a los documentos de la Comisión creados en el marco de un proceso legislativo.

Sobre la protección del asesoramiento jurídico

57 La demandante critica, esencialmente, las justificaciones genéricas realizadas por la Comisión, justificaciones que, según la demandante, ya han sido, en todo caso, rechazadas por la jurisprudencia.

58 En lo que atañe a la excepción relativa al asesoramiento jurídico prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, se desprende de la jurisprudencia que el examen que ha de realizar la institución de que se trate cuando se le solicita la divulgación de un documento debe desarrollarse en tres tiempos, conforme a los tres criterios que figuran en dicha disposición (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 37, y de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 95).

59 Así, en un primer momento, la institución debe cerciorarse de que el documento cuya divulgación se solicita se refiere a un dictamen jurídico. En un segundo momento, debe examinar si la divulgación de las partes del documento que se considera que contienen asesoramiento jurídico supone un perjuicio para la protección que debe tener dicho asesoramiento, en el sentido de que causaría un perjuicio al interés de una institución en solicitar dictámenes jurídicos y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos. Para poder ser invocado, el riesgo de menoscabar dicho interés debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético. En un tercer y último momento, si la institución considera que la divulgación de un documento supone un perjuicio para la protección del asesoramiento jurídico tal y como acaba de definirse, le corresponde comprobar que no existe un interés público superior que justifique dicha divulgación, pese al perjuicio que se ocasionaría a su facultad para solicitar asesoramiento jurídico y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartados 38 a 44, y de 3 de julio de 2014, Consejo/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 96).

60 El Tribunal de Justicia ha declarado también que, en la medida en que la divulgación del asesoramiento del Servicio Jurídico de una institución emitido en el marco de procedimientos legislativos pueda menoscabar el interés en proteger la independencia de ese Servicio Jurídico, dicho riesgo debe ser ponderado a la luz de los intereses públicos superiores que subyacen en el Reglamento n.º 1049/2001. Constituye tal interés público superior el hecho de que la divulgación de los documentos que contienen el dictamen del Servicio Jurídico de una institución acerca de cuestiones jurídicas surgidas durante el debate sobre iniciativas legislativas puede aumentar la transparencia y la apertura del proceso legislativo, y puede reforzar el derecho democrático de los ciudadanos europeos a controlar la información que constituyó la base de un acto legislativo, tal y como se contempla, en particular, en los considerandos 2 y 6 de dicho Reglamento (sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 67).

61 De las anteriores consideraciones se desprende que el Reglamento n.º 1049/2001 obliga, en principio, a divulgar los dictámenes del Servicio Jurídico de una institución relativos a un proceso legislativo (sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 68).

62 Esta afirmación no impide que la divulgación de un dictamen específico, emitido en el contexto de un proceso legislativo, pero que tenga un carácter especialmente sensible o un alcance particularmente amplio que vaya más allá del marco del proceso legislativo en cuestión, pueda denegarse para proteger el asesoramiento jurídico. En tal caso, correspondería a la institución de que se trate motivar detalladamente la denegación (sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 69).

63 En el presente asunto, el Tribunal General ha podido constatar, tras la aportación de los documentos en el marco de la diligencia de prueba adoptada mediante auto del Tribunal General de 11 de noviembre de 2015, que el documento n.º 1 era un dictamen del Servicio Jurídico de la Comisión.

64 Si bien se desprende de la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), que, en principio, un dictamen jurídico debe divulgarse, dicha sentencia no excluye la no divulgación de un dictamen jurídico en casos específicos.

65 Además, es cierto que el Tribunal de Justicia ha rechazado el argumento de que la divulgación de un dictamen podía perjudicar la capacidad de la institución de defender posteriormente la validez de un acto legislativo ante un órgano jurisdiccional por considerarlo una alegación de carácter tan general que no podía justificar una excepción a la transparencia prevista por el Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 65).

66 Sin embargo, a diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), procede señalar que, en el presente asunto, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, el 24 de septiembre de 2014, se encontraba pendiente de resolución ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido un recurso interpuesto a finales de junio por la demandante, mediante el que se impugna la DPT y que implicaba muy probablemente una cuestión prejudicial, a la vista de las cuestiones jurídicas planteadas vinculadas a la DPT y de los antecedentes del proceso legislativo relativo a la adopción de la DPT (véase el apartado 91 siguiente).

67 Por ello, la Comisión podía considerar de forma justificada que era previsible en un futuro próximo que se produjera una remisión prejudicial. Además, el 22 de julio de 2014, la República de Polonia interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea impugnando la validez de un cierto número de disposiciones de la DPT que infringen, según ella, el artículo 114 TFUE, el principio de proporcionalidad y el principio de subsidiariedad.

68 Debido a ello, no carece de fundamento el argumento de la Comisión basado en el menoscabo a su capacidad para defender su posición durante los procedimientos judiciales y al principio de igualdad de armas.

69 En efecto, se desprende de las partes divulgadas del documento n.º 1 que el Servicio Jurídico consideraba que, en lo que respecta a determinadas elecciones políticas, algunas de las cuales habían sido ocultadas, contenidas en el proyecto de evaluación de impacto y vinculadas a los productos del tabaco, la Unión Europea no tenía la competencia para legislar o que dicha elección política no era proporcional a la luz del artículo 114 TFUE.

70 Ahora bien, la divulgación de las partes ocultadas en el documento n.º 1 podría poner en peligro la protección del asesoramiento jurídico, es decir la protección del interés de una institución en solicitar asesoramiento jurídico y en recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos y la posición del Servicio Jurídico de la Comisión en su defensa de la validez de la DPT ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en pie de igualdad con las demás partes, en la medida en que revelaría la posición de su Servicio Jurídico sobre cuestiones sensibles y controvertidas antes incluso de haber tenido la oportunidad de presentarla durante el procedimiento judicial, mientras que la otra parte no está sometida a una obligación similar.

71 Por último, en lo que respecta al argumento conforme al cual la Comisión no llevó a cabo una evaluación precisa y específica de la cuestión de si un interés público superior podría justificar la divulgación de los documentos de que se trata, procede señalar que de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión aportó motivos relativos a su derecho de defensa que justificaban subordinar el interés público vinculado a la transparencia a los fundamentos subyacentes a la excepción que planteó. La Comisión explicó también que el interés de la demandante en obtener el acceso más amplio posible a los documentos no era un interés público, sino a todas luces un interés privado. Por ello, no puede considerarse que la Comisión no llevó a cabo un análisis concreto o que no expuso los motivos que justifican su decisión.

72 Por tanto, debe desestimarse la alegación basada en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección del asesoramiento jurídico.

Sobre la protección de los procedimientos judiciales

73 Como se mencionó en el apartado 44 anterior, la demandante cuestiona la aplicabilidad de la excepción relativa a los procedimientos judiciales a los documentos n.os 3 a 7. Además, según la demandante, la Comisión no explicó por qué la divulgación menoscabaría concreta y efectivamente la protección de los procedimientos judiciales.

74 Procede recordar que entre las excepciones enumeradas de forma restrictiva en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 se encuentra la relativa a la protección de los procedimientos judiciales.

75 Se desprende de la jurisprudencia que la expresión «procedimientos judiciales» debe entenderse en el sentido de que la protección del interés público se opone a la divulgación del contenido de los documentos redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto (véanse las sentencias de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartados 88 y 89 y jurisprudencia citada, y de 3 de octubre de 2012, Jurašinović/Consejo, T-63/10, EU:T:2012:516, apartado 66 y jurisprudencia citada).

76 De igual modo, se ha declarado que por «documentos redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto», debe entenderse los escritos presentados, los documentos internos relativos a la instrucción del asunto pendiente de resolución y las comunicaciones relativas al asunto entre la Dirección General interesada y el Servicio Jurídico o un bufete de abogados, ya que la finalidad de esta delimitación del ámbito de aplicación de la excepción en dicho asunto es garantizar, por una parte, la protección del trabajo interno de la Comisión y, por otra, la confidencialidad y la salvaguardia del principio del secreto profesional de los abogados (sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 90).

77 Asimismo, se ha reconocido la existencia de una presunción general para los escritos procesales que forman parte de un procedimiento judicial previsto por el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, mientras dicho procedimiento esté pendiente (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 94).

78 En ese contexto, el Tribunal de Justicia consideró que los escritos procesales presentados ante él en el marco de un procedimiento judicial poseían características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución de la Unión.

79 En efecto, según esta jurisprudencia, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento donde las partes facilitan al juez de la Unión los elementos en base a los cuales éste está llamado a pronunciar su resolución judicial (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 78).

80 El Tribunal de Justicia consideró también que la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales implicaba que se garantizase el respeto del principio de igualdad de armas y la buena administración de la justicia. En efecto, el acceso a los documentos por una parte podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio, equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas, en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 85 a 87).

81 Además, el Tribunal de Justicia consideró que la presunción que se opone a la divulgación de los escritos procesales se justificaba en relación con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y con los Reglamentos de Procedimiento de los órganos jurisdiccionales de la Unión (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 96 a 99).

82 Por último, el Tribunal de Justicia declaró que la presunción general descrita más arriba únicamente era aplicable a un procedimiento concreto pendiente. Mientras que se presumía que la divulgación de los escritos procesales presentados en un procedimiento jurisdiccional pendiente menoscaba la protección de dicho procedimiento, dado que esos escritos constituían la base sobre la cual se ejercía la actividad jurisdiccional, el Tribunal de Justicia declaró que otra cosa ocurre cuando el procedimiento en cuestión ha finalizado con una resolución judicial (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 130).

83 Una vez finalizado el procedimiento judicial, no procede presumir que la divulgación de los escritos procesales presentados en el marco de dicho procedimiento puede perjudicar la protección de ese procedimiento. El Tribunal de Justicia no ha excluido que la divulgación de escritos procesales relativos a un procedimiento jurisdiccional concluido pero relacionado con otro procedimiento aún pendiente pudiera perjudicar a este último procedimiento, en particular, cuando las partes en él no son las mismas que las del procedimiento concluido. Sin embargo, ese riesgo depende de múltiples factores, entre ellos, en particular, el grado de semejanza entre las alegaciones formuladas en ambos procedimientos. En efecto, si los escritos procesales de la Comisión sólo coincidían parcialmente, podría bastar una divulgación parcial para evitar cualquier posible perjuicio para el procedimiento pendiente. Pues bien, en estas circunstancias, únicamente un examen concreto de los escritos procesales cuyo acceso se solicita puede permitir a la Comisión determinar si se puede denegar su divulgación, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartados 132 a 135).

84 En el presente asunto, consta que los documentos n.os 3 a 7 fueron redactados a lo largo de los años anteriores al inicio de un procedimiento judicial. En efecto, como se desprende claramente de la Decisión impugnada, dichos documentos fueron redactados en el marco de consultas y deliberaciones preliminares para la adopción de la propuesta legislativa controvertida. Por tanto, no pueden, por ese único motivo, ser considerados como redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial particular (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2012, Jurašinović/Consejo, T-63/10, EU:T:2012:516, apartado 76).

85 No obstante, la Comisión solicita, en el marco de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales, una interpretación que se extienda también a documentos que no son redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial sobre la base, esencialmente, del principio de igualdad de armas y de su derecho de defensa, que pueden verse afectados por una interpretación restrictiva de esta excepción. En efecto, según la Comisión, si la divulgación de los escritos procesales relativos a un procedimiento judicial concreto podría poner en peligro su posición procesal, lo mismo ocurre respecto a un documento que revela al público su posición sobre cuestiones que puedan ser objeto de un futuro litigio aun no planteado, pero razonablemente previsible.

86 Procede recordar que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 52 anterior, las excepciones recogidas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 deben interpretarse y aplicarse estrictamente.

87 Procede recordar también que el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), se refiere sobre todo a documentos específicos, a saber, los escritos procesales, y a la cuestión de en qué caso una presunción general es aplicable y en qué caso debe efectuarse un examen concreto respecto a los escritos procesales.

88 Sin embargo, de la jurisprudencia citada más arriba no se desprende que otros documentos estén excluidos, en su caso, del ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales. En efecto, de esta jurisprudencia se desprende que el principio de igualdad de armas y la buena administración de la justicia constituyen el núcleo de esta excepción (sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 85). Pues bien, la necesidad de garantizar la igualdad de armas ante el juez justifica la protección no sólo de los documentos redactados a los únicos efectos de un procedimiento judicial concreto, como los escritos procesales, sino también de los documentos cuya divulgación pueda poner en peligro, en el marco de un procedimiento concreto, la igualdad de que se trata, que constituye el corolario del propio concepto de proceso justo. Sin embargo, para que esta excepción pueda aplicarse, es preciso que, en el momento de la adopción de la decisión que deniegue el acceso a los documentos solicitados, dichos documentos tengan un vínculo relevante con un litigio pendiente ante el juez de la Unión, por el que la institución afectada invoca la excepción, y que su divulgación, pese a que dichos documentos no hayan sido elaborados en el marco de un procedimiento judicial pendiente, menoscabe el principio de igualdad de armas y potencialmente la capacidad de defensa de la institución afectada en dicho procedimiento. En otras palabras, es preciso que los documentos divulguen la posición de la institución afectada sobre cuestiones litigiosas planteadas en el procedimiento judicial invocado.

89 Las consideraciones recogidas más arriba pueden aplicarse también a procedimientos pendientes ante un órgano jurisdiccional nacional en el momento de la adopción de una decisión que deniegue el acceso a los documentos solicitados, siempre y cuando en esos procedimientos se plantee una cuestión de interpretación o de validez de un acto del Derecho de la Unión de modo que, habida cuenta del contexto del asunto, resulta especialmente probable que se produzca una remisión prejudicial.

90 En esos dos casos, pese a que dichos documentos no hayan sido elaborados en el marco de un procedimiento judicial concreto, la integridad del procedimiento judicial afectado y la igualdad de armas entre las partes podrían verse seriamente dañadas si las partes disfrutasen de un acceso privilegiado a información interna de la otra parte estrechamente relacionada con los aspectos jurídicos de un litigio pendiente o potencial, pero inminente.

91 Es evidente, a este respecto, que la propuesta legislativa en materia de productos del tabaco es una de las propuestas más discutidas de entre las adoptadas recientemente por la Unión. Así, al igual que la primera Directiva sobre los productos del tabaco, que fue objeto de reiteradas controversias jurídicas, era por tanto previsible que la DPT fuera también objeto de semejantes controversias jurídicas.

92 En efecto, resultó que, como se ha señalado ya más arriba, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada se encontraba pendiente ante los órganos jurisdiccionales de Reino Unido un recurso mediante el que se impugnaba la DPT, interpuesto por la demandante a finales de junio de 2014. En julio de 2014, la República de Polonia interpuso también un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, impugnando la validez de diferentes disposiciones de la DPT que, según la República de Polonia, infringían el artículo 114 TFUE, el principio de proporcionalidad y el principio de subsidiariedad.

93 Por tanto, la Comisión consideró acertadamente, a la vista de los antecedentes del proceso legislativo relativo a la adopción de la DPT, que una remisión prejudicial era muy probable en un futuro cercano y, por ello, que la divulgación de los documentos controvertidos podía vulnerar el principio de igualdad de armas en el esperado procedimiento judicial.

94 Es preciso por tanto examinar si los documentos n.os 3 a 7 son «pertinentes» para los dos procedimientos judiciales antes mencionados y, por tanto, si la divulgación de esos documentos podría vulnerar el principio de igualdad de armas, razón principal invocada por la Comisión para justificar la denegación de una divulgación total de esos documentos.

95 Ha de indicarse, ante todo, que la Comisión concedió un acceso total o parcial muy amplio a la mayoría de los documentos solicitados. Conviene destacar también que, a la vista de la brevedad de las partes ocultadas en algunos documentos, no era posible para la Comisión explicar más en detalle el contenido de esos documentos sin revelarlos.

96 Por otra parte, procede declarar, tras la aportación de los documentos en el marco de la diligencia de prueba acordada el 11 de noviembre de 2015, que las partes ocultadas de los documentos n.os 3 a 7 se referían a cuestiones relativas al embalaje y etiquetado y a los acuerdos de venta de los productos del tabaco, cuestiones que pueden estar conectadas con la competencia legislativa de la Unión, la base jurídica elegida y la proporcionalidad de la medida propuesta. Además, es preciso señalar que se trata de posiciones adoptadas por los funcionarios de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión en lo que respecta a la legalidad de las diferentes opciones adoptadas.

97 En efecto, el principio de igualdad de armas requiere que la institución de la que emana el acto cuestionado esté en posición de defender ante el juez, de forma eficaz, la legalidad de su actuación. Ahora bien, esta posibilidad se vería gravemente afectada si la institución de que se trata estuviese obligada a defenderse no sólo frente a los motivos y argumentos planteados por la parte demandante o, como en el presente asunto, en el marco de un procedimiento judicial futuro, sino también respecto a las posiciones adoptadas internamente sobre la legalidad de las distintas elecciones planteadas en el marco de la elaboración del acto de que se trate. En concreto, contrariamente a lo que ocurre en el caso de los documentos que contienen elementos que constituyen el sustrato fáctico del ejercicio de la competencia de la Comisión, cuya divulgación puede resultar necesaria para cumplir con los objetivos descritos en el apartado 30 anterior, la divulgación de documentos que contienen este tipo de posiciones puede obligar, de hecho, a la institución de que se trate a defenderse de las apreciaciones de su propio personal, que finalmente no prosperaron. Este hecho puede romper el

equilibrio entre las partes en un procedimiento judicial, en la medida en que no se podría obligar a la parte demandante a divulgar ese tipo de apreciaciones internas (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión, C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541, apartado 87).

98 Por ello, la divulgación de esos documentos al público cuando hay un procedimiento judicial en curso respecto a la interpretación y la legalidad del acto de que se trata podría poner en peligro la posición de defensa de la Comisión y el principio de igualdad de armas, en la medida en que se pondrían de manifiesto en el mismo momento de esa divulgación las posiciones internas de naturaleza jurídica de sus servicios sobre cuestiones litigiosas, mientras que a la otra parte no se le impondría ninguna obligación similar.

99 Habida cuenta de lo antedicho, procede desestimar el segundo motivo. Además, dado que la Comisión se ha basado en varias excepciones y que la alegación de la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico estaba justificada para el documento n.º 1 y la relativa a la protección de los procedimientos judiciales para los documentos n.ºs 3 a 7, no es necesario examinar la fundamentación del tercer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, que recoge la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones, y que únicamente puede, en todo caso, ser desestimado.

100 De ello resulta que el recurso debe desestimarse.

Costas

101 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas como ha solicitado la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a Philip Morris Ltd.

Gratsias Kancheva Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 2016.

Firmas