Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 16 de enero de 2025 *

«Recurso de casación — Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Artículo 4, apartado 3, párrafo primero — Protección del proceso de toma de decisiones — Reglamento (UE) n.º 182/2011 — Comitología — Posiciones expresadas por los Estados miembros y otros miembros de los comités — Denegación de acceso»

En el asunto C-726/22 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 24 de noviembre de 2022,

Comisión Europea, representada por las Sras. S. Delaude y C. Ehrbar y por el Sr. G. Gattinara, en calidad de agentes,

parte recurrente en casación,

en el que la otra parte en el procedimiento es:

Pollinis France, con domicilio social en París (Francia), representada inicialmente por el Sr. T. Bégel y la Sra. C. Lepage, avocats, y posteriormente por las Sras. D. Krzisch, avocate, y J. Stratford, BL,

parte demandante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. I. Jarukaitis, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Gratsias (Ponente) y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de junio de 2024;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, Pollinis France/Comisión (T-371/20 y T-554/20, EU:T:2022:556; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que ese Tribunal anuló las Decisiones de la Comisión C(2020) 4231 final, de 19 de junio de 2020 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida en el asunto T-371/20»), y C(2020) 5120 final, de 21 de julio de 2020 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida en el asunto T-554/20») (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones controvertidas»), en la medida en que, mediante tales Decisiones, dicha institución denegó a Pollinis France el acceso a documentos relacionados con el documento de orientación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) relativo a la evaluación de los riesgos de los productos fitosanitarios para las abejas, que fue adoptado por la EFSA el 27 de junio de 2013 (en lo sucesivo, «documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013»), sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, 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).

Marco jurídico

Reglamento n.º 1049/2001

2 Los considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 1049/2001 son del siguiente tenor:

«(1) El Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de apertura en el párrafo segundo de su artículo 1, en virtud del cual el presente Tratado constituye 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.

(2) La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.»

3 A tenor del artículo 1, letra a), de este Reglamento:

«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 [de la Unión Europea] y de la Comisión […] al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos […]».

4 El artículo 2 de dicho Reglamento dispone, en su apartado 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.»

5 De conformidad con el artículo 3 de este Reglamento, se entiende por «documento» «todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) [referente] a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución […]».

6 El artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 dispone, en sus apartados 1, 3 y 7:

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

[…]

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

[…]

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[…]

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 solo 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.»

7 El artículo 7, apartado 2, del citado Reglamento establece:

«En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que esta reconsidere su postura.»

8 A tenor del artículo 8, apartado 3, del mismo Reglamento:

«La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución […]».

Reglamento (CE) n.º 178/2002

9 El artículo 58 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO 2002, L 31, p. 1), modificado por el Reglamento (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 (DO 2014, L 189, p. 1) dispone en su apartado 1, párrafo primero:

«La Comisión estará asistida por el Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos […]. Dicho Comité será un comité en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO 2011, L 55, p. 13)]. […]»

Reglamento (CE) n.º 1107/2009

10 El artículo 29 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO 2009, L 309, p. 1), titulado «Requisitos aplicables a la autorización de comercialización», dispone en sus apartados 1 y 6:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50, los productos fitosanitarios solo se autorizarán si, de conformidad con los principios uniformes a los que se refiere el apartado 6, cumplen los requisitos siguientes:

[…]

6. Se establecerán, mediante reglamentos adoptados de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 79, apartado 2, principios uniformes de evaluación y autorización de productos fitosanitarios, que deberán incluir los requisitos indicados en el anexo VI de la Directiva 91/414/CEE [del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO 1991, L 230, p. 1)] sin modificaciones sustanciales. Las modificaciones ulteriores de dichos reglamentos podrán adoptarse conforme a lo dispuesto en el artículo 78, apartado 1, letra c).

[…]»

11 El artículo 33 de este Reglamento, que lleva por título «Solicitud de autorización o de modificación de una autorización», establece en su apartado 1:

«Quien desee comercializar un producto fitosanitario deberá solicitar una autorización o una modificación de una autorización, personalmente o a través de un representante, en cada Estado miembro en el que se tenga intención de comercializar el producto fitosanitario.»

12 El artículo 36 del mismo Reglamento, titulado «Examen para la autorización», dispone en su apartado 1, párrafo primero, que el Estado miembro que examine tal solicitud realizará un examen independiente, objetivo y transparente teniendo presentes los conocimientos científicos y técnicos actuales y utilizando los documentos de orientación disponibles en el momento de la solicitud.

13 El artículo 77 del mismo Reglamento, que lleva por título «Documentos de orientación», dispone:

«La Comisión podrá adoptar o modificar documentos técnicos y otros documentos de orientación, como notas explicativas o documentos de orientación sobre el contenido de la solicitud [de autorización] en lo que se refiere a microorganismos, feromonas y productos biológicos, para la aplicación del presente Reglamento de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 79, apartado 2. La Comisión podrá solicitar a la [EFSA] que elabore dichos documentos de orientación o que contribuya a los mismos.»

14 El artículo 78 del Reglamento n.º 1107/2009, titulado «Modificaciones y medidas de desarrollo», enumera en su apartado 1 las medidas «destinadas a modificar elementos no esenciales [de este] Reglamento, incluso completándolo», que «se adoptarán de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 79, apartado 4[, de dicho Reglamento]». En particular, de conformidad con tal artículo 78, apartado 1, letra c), se adoptarán siguiendo este procedimiento «las modificaciones del reglamento sobre principios uniformes para la evaluación y autorización de productos fitosanitarios mencionado en el artículo 29, apartado 6, [del mismo Reglamento,] teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos existentes».

15 El artículo 79 del Reglamento n.º 1107/2009, titulado «Procedimiento de Comité», dispone en sus apartados 1, 2 y 4:

«1. La Comisión estará asistida por el Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal, creado por el artículo 58 del Reglamento [n.º 178/2002].

2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación los artículos 3 y 7 de la Decisión 1999/468/CE [del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO 1999, L 184, p. 23)], observando lo dispuesto en su artículo 8.

[…]

4. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación el artículo 5 *bis*, apartados 1 a 4, y el artículo 7 de la Decisión [1999/468], observando lo dispuesto en su artículo 8.»

Reglamento n.º 182/2011

16 Según los considerandos 6, 13 y 19 a 21 del Reglamento n.º 182/2011:

«(6) Para los actos de base que requieran el control por parte de los Estados miembros de la adopción de los actos de ejecución por la Comisión, es conveniente que, a efectos de dicho control, se creen comités compuestos por los representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión.

[…]

(13) El presidente de un comité debe procurar hallar soluciones que reciban el apoyo más amplio posible en el comité o el comité de apelación, y debe explicar la forma en que se han tenido en cuenta los debates y las sugerencias de modificación. […]

(19) [Debe] garantizarse el acceso público a la información sobre las deliberaciones del comité, de conformidad con el Reglamento [n.º 1049/2001].

(20) La Comisión debe mantener un registro que contenga la información relativa a los procedimientos de comité. En consecuencia, deben aplicarse al uso del registro las normas relativas a la protección de los documentos clasificados aplicables a la Comisión.

(21) Debe derogarse la Decisión [1999/468]. Para garantizar la transición entre el régimen establecido en la Decisión [1999/468] y el presente Reglamento, las referencias contenidas en la legislación existente a los procedimientos establecidos en dicha Decisión, con la excepción del procedimiento de reglamentación con control establecido en su artículo 5 *bis*, deben considerarse referencias a los procedimientos correspondientes establecidos en el presente Reglamento. Los efectos del artículo 5 *bis* de la Decisión [1999/468] deben mantenerse provisionalmente en lo que respecta a los actos de base existentes que se refieren a dicho artículo.»

17 El artículo 3 del Reglamento n.º 182/2011, titulado «Disposiciones comunes», establece:

«1. Las disposiciones comunes establecidas en el presente artículo se aplicarán a todos los procedimientos mencionados en los artículos 4 a 8.

2. La Comisión estará asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados miembros. El comité estará presidido por un representante de la Comisión. […]

3. El presidente presentará al comité el proyecto de acto de ejecución que la Comisión deba adoptar.

[…]

4. Hasta que el comité emita un dictamen, cualquiera de sus miembros podrá sugerir modificaciones, y el presidente podrá presentar versiones modificadas del proyecto de acto de ejecución.

El presidente procurará hallar soluciones que reciban el apoyo más amplio posible en el comité. […]

[…]

6. El dictamen del comité se hará constar en el acta. […]

[…]»

18 El artículo 4 del mismo Reglamento, que lleva por título «Procedimiento consultivo», dispone:

«1. Cuando se aplique el procedimiento consultivo, el comité emitirá su dictamen, procediendo, cuando sea necesario, a una votación. […]

2. La Comisión decidirá sobre el proyecto de acto de ejecución que deberá adoptarse teniendo en cuenta en la mayor medida posible las conclusiones de los debates del comité y el dictamen emitido.»

19 En virtud del artículo 9 de dicho Reglamento, titulado «Reglamento interno»:

«1. Cada comité aprobará su reglamento interno, por mayoría simple de sus miembros y a propuesta de su presidente, basándose en las normas estándar que la Comisión elaborará previa consulta con los Estados miembros. La Comisión publicará estas normas estándar en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Los comités existentes adaptarán sus reglamentos internos a las normas estándar en la medida en que sea necesario.

2. Serán aplicables a los comités los principios y las condiciones referentes al acceso público a los documentos y las normas sobre protección de datos aplicables a la Comisión.»

20 El artículo 10 del mismo Reglamento, titulado «Información sobre las deliberaciones de los comités», establece la llevanza de un registro de las deliberaciones de los comités que contenga varios elementos. Con arreglo a dicho artículo 10, apartado 5, las referencias de todos los documentos contenidos en dicho registro, así como los datos estadísticos sobre el trabajo de los comités, «se harán públicas en el registro».

21 El artículo 11 del Reglamento n.º 182/2011, titulado «Derecho de control del Parlamento Europeo y del Consejo», establece que, cuando un acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base, en cuyo caso la Comisión revisará el proyecto de acto de ejecución, teniendo en cuenta las posiciones expresadas.

22 El artículo 12, párrafo primero, de dicho Reglamento derogó la Decisión 1999/468.

23 El artículo 13 del mismo Reglamento, que lleva por título «Disposiciones transitorias: adaptación de los actos de base existentes», dispone:

«1. Cuando los actos de base adoptados antes de la entrada en vigor del presente Reglamento establezcan el ejercicio de competencias de ejecución por la Comisión de conformidad con la Decisión [1999/468], se aplicarán las normas siguientes:

a) cuando el acto de base haga referencia al artículo 3 de la Decisión [1999/468], se aplicará el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 4 del presente Reglamento;

[…]

e) cuando el acto de base haga referencia a los artículos 7 y 8 de la Decisión [1999/468], se aplicarán los artículos 10 y 11 del presente Reglamento.

2. Los artículos 3 y 9 del presente Reglamento se aplicarán a todos los comités existentes a los efectos del apartado 1.

[…]»

Decisión 1999/468

24 El artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, titulado «Procedimiento de reglamentación con control», que fue introducido en esta por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006 (DO 2006, L 200, p. 11), disponía, en sus apartados 1 a 3:

«1. La Comisión estará asistida por un Comité de reglamentación con control compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

2. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de medidas. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en los apartados 2 y 4 del artículo 205 del Tratado [CE] para las decisiones que el Consejo debe adoptar a propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Comité se ponderarán de la forma establecida en el mencionado artículo. El presidente no tomará parte en la votación.

3. Si las medidas previstas por la Comisión son conformes al dictamen del Comité, se aplicará el siguiente procedimiento:

a) la Comisión presentará sin demora el proyecto de medidas al Parlamento Europeo y al Consejo, para su control;

b) el Parlamento Europeo, pronunciándose por mayoría de los miembros que lo componen, o el Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada, podrán oponerse a la adopción de dicho proyecto por la Comisión, justificando al mismo tiempo su oposición mediante la indicación de que el proyecto de medidas presentado por la Comisión rebasa las competencias de ejecución previstas en el acto de base, o que dicho proyecto no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base, o no respeta los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad;

c) si, en el plazo de tres meses a partir de su consulta, el Parlamento Europeo o el Consejo se oponen al proyecto de medidas, estas no serán adoptadas por la Comisión. En este caso, la Comisión podrá presentar al Comité un proyecto de medidas modificado o presentar una propuesta legislativa sobre la base del Tratado;

[…]».

Reglamento interno estándar para los comités

25 El artículo 10 del Reglamento interno estándar para los comités (DO 2011, C 206, p. 11), titulado «Actas y resúmenes de las reuniones», dispone en su apartado 2:

«A efectos de lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento [n.º 182/2011], el presidente será responsable de redactar un resumen en el que se describan brevemente los distintos puntos del orden del día y los resultados de la votación sobre cualquier proyecto de acto de ejecución que se someta al Comité. En el resumen no se mencionará la posición individual de cada uno de los miembros del Comité en sus deliberaciones.»

26 El artículo 13 de este reglamento interno estándar, titulado «Acceso a los documentos y confidencialidad», dispone:

«1. Las solicitudes de acceso a los documentos del Comité se tratarán de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento [n.º 1049/2001]. Corresponde a la Comisión decidir sobre las solicitudes de acceso a tales documentos de conformidad con su Reglamento Interno, modificado mediante la Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom [de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001 (DO 2001, L 345, p. 94)]. […]

2. Las deliberaciones del Comité serán confidenciales.

3. Los documentos enviados a los miembros del Comité, a los expertos y a los representantes de terceras partes serán confidenciales […], salvo que se conceda acceso a ellos con arreglo al apartado 1 o sean hechos públicos de otro modo por la Comisión.

4. Los miembros del Comité, los expertos y los representantes de terceras partes estarán obligados a respetar las obligaciones de confidencialidad expuestas en el presente artículo. El presidente se cerciorará de que los expertos y los representantes de terceras partes tengan conocimiento de las obligaciones de confidencialidad que han de respetar.»

Antecedentes del litigio

27 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 3 a 14 de la sentencia recurrida. A efectos del presente procedimiento, pueden resumirse de la siguiente manera.

28 Pollinis France es una organización no gubernamental francesa de defensa del medio ambiente que tiene el objetivo de proteger a las abejas silvestres y comunes y promover la agricultura sostenible con el fin de ayudar a preservar los polinizadores. El 27 de enero de 2020, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 y 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), presentó ante la Comisión una solicitud de acceso a determinados documentos relativos al documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013. El alcance de esta solicitud quedó circunscrito, posteriormente, en esencia, a los documentos que recogían la posición de los Estados miembros, de los miembros del Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed; en lo sucesivo, «Scopaff») y de la Comisión acerca de ese documento de orientación, así como a cualquier proyecto relativo a esta materia recibido o redactado por la Comisión desde el mes de octubre de 2018.

29 Mediante una carta de 16 de marzo de 2020, la Comisión indicó a Pollinis France que estaban incluidos en el ámbito de su solicitud veinticinco documentos, seis de los cuales estaban disponibles en línea. Los diecinueve documentos restantes se identificaban como correos electrónicos, que a veces contenían anexos, remitidos por algunos Estados miembros en el seno del Scopaff entre enero y julio de 2019, relativos, en esencia, al documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013 o a su aplicación y, en particular, a un proyecto de modificación de los principios uniformes de evaluación y de autorización de los productos fitosanitarios

contemplados en el artículo 29, apartado 6, del Reglamento n.º 1107/2009. La Comisión denegó el acceso a estos últimos documentos invocando la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001.

30 El 25 de marzo de 2020, Pollinis France presentó una solicitud confirmatoria, en el sentido del artículo 7, apartado 2, del mismo Reglamento.

31 Mediante la Decisión controvertida en el asunto T-371/20, la Comisión respondió de forma expresa a la solicitud confirmatoria concediendo un acceso parcial a uno de los diecinueve documentos indicados en el apartado 29 de la presente sentencia, denegando el acceso a determinadas partes de este en virtud de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, letra b), y 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, y denegando el acceso a todos los demás documentos contemplados en dicha solicitud en virtud de la excepción establecida en la primera de tales disposiciones.

32 El 8 de abril de 2020, Pollinis France presentó a la Comisión una segunda solicitud de acceso a determinados documentos relativos al documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013, que tenía por objeto, en esencia, la correspondencia, los órdenes del día, las actas y los informes de las reuniones entre los miembros del Scopaff y determinados funcionarios y miembros de la Comisión entre julio de 2013 y septiembre de 2018.

33 Mediante escrito de 8 de mayo de 2020, la Comisión identificó cincuenta y nueve documentos objeto de esta segunda solicitud de acceso, que denegó en su totalidad en virtud de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Según las conclusiones del Tribunal General, estos documentos son correos electrónicos o «comentarios» enviados por algunos Estados miembros en el seno del Scopaff entre septiembre de 2013 y diciembre de 2018 y relativos, en esencia, al documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013 o a su aplicación.

34 El 25 de mayo de 2020, Pollinis France presentó una solicitud confirmatoria de acceso a los referidos documentos.

35 Mediante la decisión controvertida en el asunto T-554/20, la Comisión concedió un acceso parcial a cuatro documentos, invocando, para las partes de estos a las que había denegado el acceso, las excepciones establecidas en el artículo 4, apartados 1, letra b), y 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. Tal institución denegó el acceso, incluso parcial, a todos los demás documentos a los que se refería esta solicitud, que había identificado como correos electrónicos, sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero.

Recursos ante el Tribunal General y sentencia recurrida

36 Mediante demanda presentada en la secretaría del Tribunal General el 15 de junio de 2020, Pollinis France interpuso, ante la falta de respuesta explícita a su solicitud confirmatoria de 25 de marzo de 2020, un recurso de anulación de la decisión denegatoria presunta derivada de esa falta de respuesta, conforme al artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001. A raíz de la adopción, el 19 de junio de 2020, de la Decisión controvertida en el asunto T-371/20, Pollinis France presentó un escrito de adaptación de su demanda con arreglo al artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General en la Secretaría de este último.

37 Mediante escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 8 de septiembre de 2020, Pollinis France interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida en el asunto T-554/20.

38 En apoyo de sus recursos, Pollinis France invocó cuatro motivos contra cada una de las Decisiones controvertidas, basados, en esencia, el primero, en la infracción del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la Comisión no aplicó correctamente la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones; el segundo, en la infracción de dicha disposición, en la medida en que un interés público superior justificaba la divulgación de los documentos solicitados; el tercero, en la infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, en la medida en que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 debería haberse interpretado tanto más estrictamente cuanto que la información solicitada se refería a emisiones al medio ambiente, y, el cuarto, en una aplicación errónea del artículo 4, apartados 1, letra b), y 6, de este último Reglamento.

39 La segunda parte del primer motivo de recurso constaba igualmente de dos alegaciones. Mediante la primera alegación de esta segunda parte, Pollinis France negaba la pertinencia de la excepción establecida en el citado artículo 4, apartado 3, párrafo primero, en la medida en que el proceso de toma de decisiones sobre el documento adoptado por la EFSA en 2013 ya no estaba en curso.

40 A este respecto, el Tribunal General declaró, en primer lugar, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que el documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013 había sido debatido en el seno del Scopaff durante varios años, en los que no se alcanzó un acuerdo sobre su tenor debido a desacuerdos entre los Estados miembros, y sin que la Comisión hubiera adoptado ese documento.

41 Más concretamente, como se desprende de los apartados 50 y 51 de la sentencia recurrida, ante la no adopción de dicho documento como tal, la Comisión propuso, durante el año 2018, aplicar determinadas partes del mismo, introduciendo modificaciones a los principios uniformes dispuestos por el Reglamento (UE) n.º 546/2011 de la Comisión, de 10 de junio de 2011, por el que se aplica el Reglamento n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los principios uniformes para la evaluación y autorización de los productos fitosanitarios (DO 2011, L 155, p. 127). Así, durante ese año 2018, la Comisión presentó al Scopaff para su dictamen un proyecto de reglamento de modificación del Reglamento n.º 546/2011 con vistas a su adopción según el procedimiento de reglamentación con control previsto en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, de conformidad con los artículos 29, apartado 6, 78, apartado 1, letra c), y 79, apartado 4, del Reglamento n.º 1107/2009. En julio de 2019, el Scopaff emitió un dictamen positivo sobre este proyecto. Pues bien, este último nunca fue adoptado por la Comisión, ya que el Parlamento se opuso a su adopción en octubre de 2019, pues consideraba que dicho proyecto no establecía un nivel suficiente de protección.

42 En segundo lugar, el Tribunal General señaló, en los apartados 52 y 58 de la sentencia recurrida, que, mientras que, hasta el año 2018, la Comisión no contemplaba la revisión por la EFSA del documento de orientación adoptado por ella en 2013, solicitó a esa autoridad, en marzo de 2019, que procediera a tal revisión a fin de tener en cuenta la evolución científica desde 2013.

43 Este es el contexto en el que el Tribunal General señaló, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que, mediante las Decisiones controvertidas, adoptadas en junio y julio de 2020, la Comisión había indicado, a la espera de que la EFSA finalizara la revisión del documento de

orientación adoptado por la EFSA en 2013, que su examen en el seno del Scopaff estaba «parado» y que ello significaba que el proceso de toma de decisiones podía considerarse «en curso», puesto que únicamente podría reanudarse después que tal revisión hubiera finalizado.

44 A la vista de estas consideraciones, el Tribunal General concluyó, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, que, contrariamente a lo que había considerado la Comisión, no podía estimarse que el proceso de toma de decisiones al que se refieren los documentos solicitados estuviera en curso en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas.

45 Más concretamente, el Tribunal General subrayó, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que, ciertamente, podía considerarse que los documentos solicitados se referían a un proceso de toma de decisiones de la Comisión que se había desarrollado entre 2013 y 2019 y que tenía por objeto la aplicación total o parcial del documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013, «bien mediante la adopción de [este documento] como tal, según el procedimiento consultivo previsto por el Reglamento n.º 182/2011, bien modificando los principios uniformes previstos por el Reglamento n.º 546/2011, según el procedimiento de reglamentación con control previsto por la Decisión 1999/468». Sin embargo, según el Tribunal General, en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas ya no existía ningún proceso de toma de decisiones que tuviera por objeto aplicar dicho documento, ni según el primero ni según el segundo de estos procedimientos. A su juicio, por el contrario, la Comisión había decidido, implícita pero necesariamente, dejar de aplicar ese documento. El hecho mismo de que una revisión de este último estuviera en curso en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas implicaba, según el Tribunal General, la imposibilidad de determinar el contenido del eventual documento de orientación revisado, la forma en que sería eventualmente adoptado y el procedimiento que eventualmente se seguiría a tal efecto y, por ello, la carencia misma del objeto de un proceso de toma de decisiones de la Comisión.

46 En el apartado 57 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, aun suponiendo que esta institución siguiera «teniendo el objetivo de poner en práctica un documento de orientación sobre las abejas con el fin de aportar a las autoridades de los Estados miembros un documento que dejara constancia de los “conocimientos científicos y técnicos actuales”, con arreglo al artículo 36, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009», tal circunstancia no implicaba en absoluto, en sí misma, que un proceso de toma de decisiones cuyo objeto fuera tal documento estuviera en curso en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas. Por el contrario, según el Tribunal General, los elementos obrantes en autos demuestran que la Comisión había decidido dejar de aplicar el documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013. A su juicio, habría podido considerarse que existía un proceso de toma de decisiones cuando la EFSA hubiera entregado un documento revisado a la Comisión y esta hubiera decidido aplicarlo, lo que, en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas era, según el Tribunal General, hipotético.

47 Así pues, el Tribunal General concluyó, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que la Comisión no podía invocar válidamente, en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas, la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, y subrayó, por otra parte, en el apartado 60 de dicha sentencia, la distinción establecida en esa disposición en función de que el procedimiento haya o no concluido, basándose, a este respecto, en los apartados 78, 80 y 82 de la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 Por lo tanto, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó la primera alegación de la segunda parte del primer motivo y, en consecuencia, anuló las Decisiones controvertidas en la medida en que denegaban, sobre la base de la referida disposición, el acceso a los documentos solicitados.

49 No obstante, como expuso en el apartado 62 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró necesario, para el supuesto de que debiera considerarse que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 era aplicable al presente litigio, examinar la segunda alegación de la segunda parte del primer motivo invocado ante él. Mediante esta, Pollinis France impugnaba los motivos invocados por la Comisión para justificar la aplicación de la excepción establecida en aquella disposición, en relación con sus requisitos de aplicación distintos del relativo a la existencia de un proceso de toma de decisiones en curso. Al término de un análisis sobre el fundamento de estos motivos, expuesto en los apartados 82 a 138 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó esta segunda alegación.

50 A la vista de estas consideraciones, el Tribunal General anuló las Decisiones controvertidas en la medida en que denegaban, sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, el acceso a los documentos solicitados.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

51 Mediante su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Condene a Pollinis France al pago de las costas derivadas de los asuntos T-371/20 y T-554/20, así como de las del presente recurso de casación.

52 Pollinis France solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene a la Comisión al pago de las costas incurridas por ella en este procedimiento de casación.

Sobre el recurso de casación

53 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión formula dos motivos. El primer motivo de casación se basa en que el Tribunal General, en particular en los apartados 54 a 61 de la sentencia recurrida, interpretó erróneamente el concepto de «asunto sobre el que [una] institución no haya tomado todavía una decisión», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. El segundo motivo de casación se basa, por su parte, en un error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General, en particular en los apartados 85 a 138 de la sentencia recurrida, al pronunciarse sobre si la divulgación de los documentos en cuestión había «[perjudicado] gravemente el proceso de toma de decisiones» de la institución correspondiente, en el sentido de dicha disposición.

Primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

54 Mediante su primer motivo de casación, la Comisión reprocha al Tribunal General, en esencia, haber cometido un error de Derecho al considerar que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 no es aplicable al caso de autos. Alega, más concretamente, que el hecho de haber solicitado a la EFSA que procediera a una revisión del documento de orientación adoptado por dicha autoridad en 2013 con el fin de promover el consenso en el Scopaff, necesario en el marco de un procedimiento de comitología, para que tal comité pudiera emitir un dictamen positivo y que, posteriormente, la Comisión pudiera adoptar el documento en cuestión, debería bastar para poder afirmar que estaba en curso un «proceso de toma de decisiones», en el sentido de dicha disposición, en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas. En efecto, según la Comisión, el procedimiento consultivo iniciado en 2013 sigue en curso a causa de esta solicitud de revisión formulada a la EFSA.

55 La Comisión reprocha al Tribunal General, en particular, haber considerado que esta disposición solo es aplicable cuando se insta a una institución de manera inminente a adoptar un proyecto de acto específico e identificable. Además, prosigue, los criterios empleados por el Tribunal General en los apartados 54, 56 y 57 de la sentencia recurrida demuestran que, a juicio de este, para que dicha disposición sea aplicable, debe instarse a una institución a adoptar un acto con un contenido determinado y esta debe haber establecido previamente la forma en que será eventualmente adoptado, así como el procedimiento que podría seguirse a tal efecto, lo que queda confirmado por el hecho de que el Tribunal General se centrase, en particular en los apartados 56 y 57 de la sentencia referida, en el contenido del documento sometido a la EFSA para su revisión. La Comisión considera, además, que, contrariamente a lo que estimó el Tribunal General en el apartado 58 de dicha sentencia, la decisión de revisar un texto con el fin de mejorarlo en cuanto al fondo o de facilitar que se alcance un consenso, en particular en el marco de un procedimiento de comitología, constituye una etapa del proceso de toma de decisiones, cuya finalidad última es la adopción de un texto.

56 Invocando el apartado 68 de la sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión (C-60/15 P, EU:C:2017:540), la Comisión afirma que, para determinar si el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 es aplicable, el criterio pertinente es el del ejercicio efectivo, por parte de la institución correspondiente, de su competencia y el objetivo perseguido por dicho ejercicio, lo que puede implicar modificaciones del contenido, de la estrategia o del procedimiento que debe seguirse para alcanzar ese objetivo. Así, según la Comisión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en el apartado 57 de la sentencia recurrida, al considerar que el objetivo de la aplicación de un documento de orientación no era el factor crucial para apreciar la existencia de un «asunto sobre el que [una] institución no haya tomado todavía una decisión», en el sentido de dicha disposición. Alega también que nunca renunció a facilitar a las autoridades de los Estados miembros un documento de orientación sobre las abejas, de conformidad con el artículo 36, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009.

57 Pollinis France rebate todas esas alegaciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

58 Procede recordar, a título preliminar, que, como se desprende del tenor del considerando 1 del Reglamento n.º 1049/2001, este se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, de marcar 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.

59 Este objetivo fundamental de la Unión se refleja también en el artículo 15 TFUE, apartado 1, que prevé, especialmente, que las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura, principio también afirmado en el artículo 10 TUE, apartado 3, y en el artículo 298 TFUE, apartado 1, así como en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que consagra el derecho de acceso a los documentos (sentencia de 8 de junio de 2023, Consejo/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, apartado 30 y jurisprudencia citada).

60 Del considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la apertura permite otorgar a las instituciones de la Unión una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad para con los ciudadanos en un sistema democrático. Al permitir que se debatan abiertamente las divergencias entre varios puntos de vista, la apertura contribuye a aumentar la confianza de tales ciudadanos (sentencia de 8 de junio de 2023, Consejo/Pech, C-408/21 P EU:C:2023:461, apartado 31 y jurisprudencia citada).

61 A tal efecto, el artículo 1, letra a), de dicho Reglamento establece que este tiene por objeto garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones de la Unión a que se refiere.

62 Asimismo, del artículo 4 del mismo Reglamento, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta que ese derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado. Sin embargo, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencia de 8 de junio de 2023, Consejo/Pech, C-408/21 P EU:C:2023:461, apartado 33 y jurisprudencia citada).

63 Cuando la institución correspondiente decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, 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 invoca dicha institución. Asimismo, el riesgo de perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencia de 8 de junio de 2023, Consejo/Pech, C-408/21 P EU:C:2023:461, apartado 34 y jurisprudencia citada).

64 Más concretamente, en cuanto a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de tal Reglamento, esta dispone que se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que tal institución no haya tomado todavía una decisión, cuando su divulgación perjudique gravemente el proceso de toma de decisiones de dicha institución, salvo que la divulgación del documento en cuestión revista un interés público superior.

65 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «proceso de toma de decisiones», en el sentido de esta disposición, debe entenderse referido a la adopción de la decisión sin cubrir la totalidad del procedimiento administrativo que condujo a ella (sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 76).

66 Además, procede recordar que, aunque la actividad legislativa de las instituciones de la Unión exige un acceso a los documentos particularmente amplio, ello no significa en modo alguno que las demás actividades de estas instituciones queden fuera del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001, ya que este se aplica, conforme a su artículo 2, apartado 3, a todos los documentos que obren en poder de dichas instituciones, es decir, los documentos por ellas elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 85 y jurisprudencia citada).

67 A la luz de estas consideraciones, procede examinar si el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que el proceso de toma de decisiones de la Comisión que tenía por objeto el documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013 había concluido en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas y, por consiguiente, que, en las circunstancias específicas de los presentes asuntos, la Comisión no podía basar válidamente esas Decisiones en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

68 A este respecto, procede subrayar que, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que los documentos solicitados se referían a un proceso que se había desarrollado entre 2013 y 2019 y que tenía por objeto la aplicación total o parcial, por la Comisión, del documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013, bien mediante la adopción de este documento como tal, según el procedimiento consultivo previsto por el Reglamento n.º 182/2011, bien modificando los principios uniformes establecidos por el Reglamento n.º 546/2011, según el procedimiento de reglamentación con control de la Decisión 1999/468. No obstante, el Tribunal General declaró, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, que, en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas, no podía considerarse que estuviera en curso ningún proceso de toma de decisiones cuyo objeto fuera aplicar dicho documento.

69 Pues bien, es preciso señalar que la Comisión no alega que estas apreciaciones fácticas realizadas por el Tribunal General adolezcan de desnaturalización. En efecto, por una parte, la alegación de la Comisión se basa, en esencia, en la premisa de que se desprende del mero hecho de que estuviera en curso la revisión del documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013, a raíz de la solicitud en este sentido presentada por dicha institución, que un proceso de toma de decisiones, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, seguía en curso en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas.

70 Carece de pertinencia la circunstancia señalada por la Comisión de que la solicitud de revisión correspondiente se hubiera formulado en marzo de 2019, aunque, al mismo tiempo, dicha institución pretendía en realidad aplicar parcialmente el documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013 modificando los principios uniformes enunciados en el Reglamento n.º 546/2011, con arreglo al procedimiento de reglamentación con control. En efecto, como se desprende de los apartados 41, 42 y 45 de la presente sentencia, el Tribunal General declaró, en el marco de su

apreciación soberana de los hechos, sin que se formulara ninguna alegación de desnaturalización a este respecto, que, cuando las Decisiones controvertidas fueron adoptadas, ese intento de aplicación parcial ya no estaba en curso.

71 Por otra parte, es cierto que la Comisión sostiene que de los apartados 48 a 53 de la sentencia recurrida se desprende que no se había completado ningún proceso de toma de decisiones en relación con el documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013, ni en relación con su aplicación como tal ni con objeto de modificar esos principios uniformes. Sin embargo, el hecho de que, como admite la Comisión en su recurso de casación, ninguno de los dos procesos de que se trata concluyera con la adopción de una decisión no puede significar, por sí solo, que tales procesos aún estuvieran pendientes en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas. De hecho, como afirma el Abogado General en el punto 73 de sus conclusiones, un proceso de toma de decisiones puede concluir aunque no se haya alcanzado su objetivo, como cuando se abandona un asunto o no se sigue adelante con él.

72 Además, como expuso el Tribunal General en el apartado 54 de la sentencia recurrida, preguntada a este respecto en la vista la Comisión indicó que, mientras estuviera pendiente la revisión por la EFSA del documento de orientación adoptado por ella en 2013, cualquier consideración relativa al contenido de ese documento, a su posible carácter vinculante, a la forma de su eventual adopción o al procedimiento que pudiera seguirse a tal efecto era hipotética. Así pues, el Tribunal General pudo deducir acertadamente, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que dicha revisión implicaba la inexistencia misma del objeto de un proceso de toma de decisiones de la Comisión en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas.

73 A este respecto, procede señalar, habida cuenta, en particular, de la jurisprudencia citada en los apartados 62 y 65 de la presente sentencia, que el concepto de «proceso de toma de decisiones», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, debe entenderse referido directamente a la adopción de una decisión. Pues bien, la adopción de una decisión, en el sentido de dicha disposición, presupone la existencia de un objeto determinado al que se referirá la decisión que vaya a adoptarse, y ello con independencia del carácter inminente de la adopción de un proyecto de acto específico e identificable. Por lo demás, como señaló el Abogado General en el punto 67 de sus conclusiones y al contrario de lo que parece sostener la Comisión, el Tribunal General no consideró, en los apartados 54 a 61 de la sentencia recurrida, que, a falta de tal carácter inminente, no hubiera actividades decisorias efectivas.

74 Por otra parte, admitir que aún no se ha adoptado una decisión y que, por tanto, existe un «proceso de toma de decisiones» en curso en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, cuando el objeto de tal proceso no está determinado sería contrario tanto al sistema de dicha disposición como a la jurisprudencia citada en el apartado 63 de la presente sentencia. En efecto, hasta tanto no se haya determinado el objeto exacto de una futura decisión, cualquier riesgo de perjuicio para el proceso de toma de decisiones dirigido a la adopción de esa decisión como consecuencia de la divulgación de un documento solicitado en virtud del Reglamento n.º 1049/2001 es, por definición, hipotético, dado que, en realidad, sería imposible comprobar si el contenido de ese documento se refiere realmente a ese proceso de toma de decisiones.

75 En el caso de autos, como se desprende del artículo 77 del Reglamento n.º 1107/2009, la Comisión dispone de un margen de apreciación no solo para solicitar a la EFSA que elabore o colabore en la elaboración de un documento de orientación como el controvertido en el presente asunto, sino también sobre el curso que deba darse a dicho documento y, más concretamente, para decidir, en

su caso, si adoptará o modificará tal documento de conformidad con el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 79, apartado 2, de dicho Reglamento, en el que está asistida por el Scopaff. De ello se deduce que, antes de tomar conocimiento del documento de orientación adoptado por la EFSA en 2013 en su versión revisada por esa autoridad, en su caso, la Comisión no puede conocer su contenido ni prever las gestiones que realizará posteriormente a este respecto y, en particular, si llevará a cabo dicho procedimiento consultivo. Por consiguiente, le resulta imposible determinar si la divulgación de cada uno de los documentos solicitados por Pollinis France podría perjudicar a un eventual proceso de toma de decisiones relativo a ese documento revisado.

76 Así pues, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al afirmar, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que no existía siquiera el objeto de un proceso de toma de decisiones de la Comisión en el momento en que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas, ni al considerar, en el apartado 57 de tal sentencia, que un proceso de toma de decisiones cuyo objeto fuera un documento de orientación sobre las abejas revisado podría tener lugar cuando la EFSA hubiera entregado ese documento a la Comisión.

77 Por último, al contrario de lo que sostiene la Comisión, el Tribunal General tampoco incurrió en error de Derecho al no considerar decisivo, como se desprende del apartado 57 de la sentencia recurrida, para apreciar la existencia de un «asunto sobre el que [aquella] institución no haya tomado todavía una decisión», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, la alegación formulada por dicha institución de que seguía teniendo «el objetivo» de aplicar un documento de orientación sobre las abejas.

78 En efecto, admitir que la mera intención de una institución de adoptar una decisión en una materia comprendida en el ámbito de su competencia le permite invocar esta disposición, sin que se exija la existencia de un proceso de toma de decisiones dirigido a la adopción de una decisión sobre un objeto determinado, equivaldría, en realidad, a reconocer a dicha institución la posibilidad de denegar la divulgación de cualquier documento relacionado con esta materia. Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 62 de la presente sentencia y como señaló el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, el concepto de «asunto sobre el que [una] institución no haya tomado todavía una decisión», en el sentido de aquella disposición, no puede ser interpretado de manera tan amplia que pueda abarcar cualquier documento relacionado con una cuestión determinada.

79 Por consiguiente, al contrario de lo que sostiene la Comisión, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que el hecho de que esta institución siempre haya perseguido el objetivo de poner en práctica un documento de orientación sobre las abejas con el fin de facilitar a las autoridades de los Estados miembros un documento que recopile los «conocimientos científicos y técnicos actuales», de conformidad con el artículo 36, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009, no bastaba, por sí solo, para concluir que seguía existiendo un «asunto sobre el que [esta] institución no ha[bía] tomado todavía una decisión», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

80 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, procede desestimar el primer motivo de casación.

Segundo motivo de casación

81 En la medida en que la argumentación expuesta por la Comisión en apoyo de su primer motivo de casación no le ha permitido desvirtuar la conclusión del Tribunal General según la cual, mediante las Decisiones controvertidas, no podía denegar, con base en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, el acceso a los documentos solicitados, el segundo motivo invocado por dicha institución, por el que reprocha al Tribunal General haber incurrido en un error de Derecho en la apreciación efectuada con carácter subsidiario y referente a los requisitos de aplicación de la excepción establecida en esa disposición distintos de la existencia de un proceso de toma de decisiones en curso, no puede dar lugar a la anulación de la sentencia recurrida. Por tanto, procede desestimar el segundo motivo de casación por ser inoperante.

82 En atención a las consideraciones anteriores, procede desestimar el presente recurso de casación en su totalidad.

Costas

83 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.

84 A tenor del artículo 138, apartado 1, de tal Reglamento de Procedimiento, que es aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

85 Al haber solicitado Pollinis France la condena en costas de la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Pollinis France.

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

1) Desestimar el recurso de casación.

2) La Comisión cargará con sus propias costas y con las de Pollinis France.

Firmas