



## Recopilación de la Jurisprudencia

**Asunto T-796/14**

**Philip Morris Ltd  
contra  
Comisión Europea**

«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»

Sumario — Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 15 de septiembre de 2016

1. *Recurso de anulación — Motivos — Falta de motivación o motivación insuficiente — Motivo distinto del que impugna la legalidad en cuanto al fondo*

*(Arts. 263 TFUE y 296 TFUE)*

2. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Obligación de motivación — Alcance*

*[Art. 296 TFUE; Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4]*

3. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Interpretación y aplicación estrictas — Obligación de examen concreto e individual en cuanto a los documentos cubiertos por una excepción — Alcance*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerandos 1, 2 y 4 y arts. 1 y 4]*

4. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Obligación de ponderar los intereses existentes — Alcance relativo a los documentos en los que se basa el procedimiento legislativo*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerandos 2 y 6 y art. 4]*

5. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección del asesoramiento jurídico — Obligación de la institución de examinar la naturaleza*

*de asesoramiento jurídico del acto y la posibilidad concreta de perjudicar la protección del asesoramiento jurídico y de comprobar la inexistencia de un interés público superior que justifique la divulgación — Divulgación de dictámenes jurídicos relativos a procesos legislativos — Obligación de la institución de motivar cualquier decisión de denegación de acceso de manera detallada*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, segundo guion]*

6. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección del asesoramiento jurídico — Alcance — Negativa a divulgar un dictamen del servicio jurídico de una institución relativo a un acto legislativo objeto de recurso ante el juez nacional y el juez de la Unión — Procedencia*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, segundo guion]*

7. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los procedimientos judiciales — Alcance — Escritos procesales presentados por la Comisión ante el juez de la Unión en asuntos pendientes — Presunción general de aplicación de la excepción al derecho de acceso — Aplicación a los asuntos concluidos — Requisitos*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, segundo guion]*

8. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los procedimientos judiciales — Ámbito de aplicación — Documentos no redactados únicamente para las necesidades de un procedimiento judicial, pero que pueden poner en peligro la capacidad de defensa de la institución afectada en dicho procedimiento — Inclusión — Requisitos*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, segundo guion]*

9. *Instituciones de la Unión Europea — Derecho de acceso del público a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Excepciones al derecho de acceso a los documentos — Protección de los procedimientos judiciales — Alcance — Negativa a divulgar documentos que pueden poner en peligro la posición de la institución afectada y el principio de igualdad de armas en el marco de un procedimiento pendiente — Procedencia*

*[Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 2, segundo guion]*

1. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 28)

2. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 29 a 31)

3. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 50 a 54)

4. Cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, 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.

Estas consideraciones tienen especial relevancia, evidentemente, en lo que respecta a los documentos de la Comisión elaborados en el marco de un proceso legislativo. En efecto, como resulta del considerando 6 del Reglamento n.º 1049/2001, 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.

(véanse los apartados 55 y 56)

5. 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, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, el examen que ha de realizar una institución cuando se le solicita la divulgación de un documento debe desarrollarse en tres tiempos, conforme a los tres criterios que figuran en dicha disposición. Así, la institución, en un primer momento, 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 supondría 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 supondría 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.

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. En consecuencia, el referido Reglamento obliga, en principio, a divulgar los dictámenes del Servicio Jurídico de una institución relativos a un proceso legislativo. 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.

(véanse los apartados 58 a 62)

6. Es cierto que la negativa a divulgar un dictamen jurídico sobre la base de que dicha divulgación podría perjudicar la capacidad de la institución de defender posteriormente la validez de un acto legislativo ante un órgano jurisdiccional, no puede, por ser una alegación de carácter general, justificar una excepción a la transparencia prevista por el Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Sin embargo, el caso es distinto cuando en el momento de la adopción de la decisión de denegar la divulgación de un dictamen jurídico concreto, emitido en el contexto de un proceso legislativo, por una parte, se encuentra pendiente de resolución ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro un recurso mediante el que se impugna la validez del acto jurídico de que se trata y que implica muy probablemente una cuestión prejudicial y, por otra parte, se interpuso un recurso ante el juez de la Unión por un Estado miembro mediante el que se impugna la validez de un cierto número de disposiciones del mismo acto sobre la base de que infringen el Tratado FUE y el principio de proporcionalidad. En efecto, en la medida en que el documento solicitado contiene algunas partes ocultas que hacen referencia al asesoramiento del servicio jurídico de la institución de que se trata respecto a la falta de la competencia de la Unión para legislar y al no respeto del principio de proporcionalidad, la divulgación de esas partes 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 de dicho Servicio Jurídico en su defensa de la validez del acto legislativo controvertido ante el juez de la Unión, en pie de igualdad con las demás partes. Ahora bien, dicha divulgación revelaría la posición del Servicio Jurídico de la institución de que se trate 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.

(véanse los apartados 65 a 67, 69 y 70)

7. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 77 a 83)

8. El principio de igualdad de armas y la buena administración de la justicia constituyen el núcleo de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. 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.

Esas consideraciones 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. 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.

(véanse los apartados 88 a 90)

9. 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 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, en materia de acceso a documentos, 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.

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 institución afectada 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.

(véanse los apartados 97 y 98)