



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 26 de mayo de 2016\*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relacionados con una investigación de la OLAF — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Obligación de proceder a un examen concreto e individual — Categoría de documentos»

En el asunto T-110/15,

**International Management Group**, con domicilio social en Bruselas (Bélgica), representada inicialmente por el Sr. M. Burgstaller, Solicitor, y la Sra. E. Wright, Barrister, y posteriormente por M<sup>es</sup> A. Tymen y L. Levi, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. S. Bartelt, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE para la anulación de la Decisión THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de 6 de febrero de 2015, por la que se deniega a la demandante el acceso a los documentos relacionados con la investigación de que fue objeto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

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

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

### Sentencia

#### Antecedentes del litigio

- 1 El 17 de junio de 2014, la demandante, International Management Group, fue informada de que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), estaba investigando «las posibles irregularidades en la concesión de fondos europeos [en su favor], en relación con su naturaleza jurídica, que se

\* Lengua de procedimiento: inglés.

referían, entre otros aspectos, a la aplicación del artículo 53, apartado 1, letra c), del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [(DO 2002, L 248, p. 1)]».

- 2 En el ámbito de la investigación de la OLAF, en la fase de resumen de los hechos mencionada en el artículo 9, apartado 4, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la [OLAF] y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1099 del Consejo (DO 2013, L 48, p. 1), tuvo lugar una entrevista entre la OLAF y un representante de la demandante, seguida de intercambios de correspondencia y de una solicitud de acceso a determinados documentos a los que se refería el mencionado resumen de los hechos, acceso denegado por la OLAF de acuerdo con el Reglamento arriba mencionado.
- 3 El 30 de octubre de 2014, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y el 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), la demandante solicitó el acceso a los siguientes documentos:
  - «a) Todos los documentos y datos que posea la OLAF relacionados con la investigación.
  - b) Cualesquiera otros documentos y datos que posea la OLAF relacionados con [la demandante].
  - c) Toda la correspondencia mencionada en el “Resumen de los hechos” contenido en el anexo al escrito [de la OLAF] de 6 de octubre de 2014 o relacionada con éste.
  - d) Toda la correspondencia entre la OLAF y los Estados miembros afectados por la investigación.
  - e) Todos los documentos, informes y datos relacionados con la investigación y facilitados a los Estados miembros y viceversa, incluidos:
    - i) las supuestas “declaraciones oficiales de las autoridades (incluidos los Ministerios de Asuntos Exteriores) de determinados Estados” (véase el apartado 22 del documento [de la OLAF] titulado “Resumen de los hechos”);
    - ii) la supuesta “información recibida de las Naciones Unidas y de [la DG] ECHO” (véanse los apartados 23 a 25 del documento [de la OLAF] titulado “Resumen de los hechos”);
  - f) todos los documentos, informes y datos relacionados con la investigación facilitados a las instituciones, organismos, oficinas y agencias de la Unión, y a las autoridades de los Estados que no son miembros, durante el período comprendido entre los años 2008 y 2014.»
- 4 El 27 de noviembre de 2014, la OLAF denegó a la demandante el acceso a todos los documentos solicitados, basándose en que su divulgación supondría un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, según establece el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 5 El 11 de diciembre de 2014, la demandante presentó una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos solicitados (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria»), de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 6 La investigación de la OLAF, con la referencia OF/2011/1002 y a la que pertenecen los documentos mencionados más arriba en el apartado 3 —que figuran en la solicitud inicial de la demandante, letras a), y c) a f)— concluyó el 12 de diciembre de 2014 y el informe final fue remitido por la OLAF a la Comisión Europea el 15 de diciembre de 2014.

- 7 El 6 de febrero de 2015, la OLAF adoptó la Decisión THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287, mediante la que denegó la solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), señalando que todos los documentos solicitados pertenecían o bien a una investigación en curso o bien a una investigación concluida, pero respecto de la cual aún no había transcurrido el plazo razonable en el que deben proceder las autoridades competentes de la Unión Europea o las autoridades nacionales, de modo que su divulgación podía perjudicar a la protección del objetivo de dichas investigaciones.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 8 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 2 de marzo de 2015, la demandante interpuso el presente recurso.
- 9 Mediante escrito separado presentado el mismo día, la demandante solicitó la sustanciación de este recurso en un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991.
- 10 El 24 de abril de 2015, la Comisión presentó en la Secretaría del Tribunal el escrito de contestación.
- 11 Por resolución de 5 de mayo de 2015, el Tribunal (Sala Octava) denegó la solicitud de procedimiento acelerado.
- 12 La réplica se presentó en la Secretaría del Tribunal el 24 de agosto de 2015.
- 13 El escrito de dúplica se presentó en la Secretaría del Tribunal el 27 de octubre de 2015.
- 14 El 27 de noviembre de 2015, la Secretaría del Tribunal notificó a las partes la conclusión de la fase escrita del procedimiento. Las partes no presentaron ninguna solicitud de celebración de vista oral dentro del plazo previsto en el artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.
- 15 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 16 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
  - Condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

- 17 Para fundamentar su recurso, la demandante formula cuatro motivos basados, el primero, en el incumplimiento de su deber de motivación por parte de la Comisión cuando invocó una presunción general de aplicabilidad de la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría; el segundo, en la existencia de un interés público superior en la divulgación de los documentos solicitados; el tercero, en la falta de motivación respecto a la protección de la intimidad y de la integridad del individuo, y el cuarto, en la vulneración del principio de buena administración.

*Sobre el primer motivo, basado en el incumplimiento de su deber de motivación por parte de la Comisión cuando invocó una presunción general de aplicabilidad de la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría*

- 18 En el primer motivo, la demandante afirma que la Comisión no cumplió con su deber de motivación, al basarse en una presunción general aplicable a los documentos solicitados. A este respecto, la demandante recuerda que el motivo que permite aplicar una presunción general es que se apliquen las mismas consideraciones a los documentos de la misma naturaleza. Sin embargo, a su entender, resulta de los motivos expuestos en la Decisión impugnada que se aplican diferentes consideraciones a distintos tipos de documentos. Además, alega que la investigación de que se trata ha concluido en la actualidad. Asimismo, entiende que el enfoque de la OLAF consistente en aplicar una presunción general a todos los documentos contraviene la finalidad del Reglamento n.º 1049/2001.
- 19 Por otra parte, considera que ninguna presunción general puede aplicarse en el caso de autos, atendiendo a la legislación o a la jurisprudencia existentes, y opina que la analogía establecida por la Comisión con otras presunciones generales reconocidas por la jurisprudencia es inoperante.
- 20 La Comisión argumenta que las alegaciones de la demandante parecen implicar objeciones de fondo que no tienen relación alguna con el deber de motivación. En su opinión, la Decisión impugnada está suficientemente motivada por lo que se refiere tanto a la jurisprudencia reiterada en materia de acceso a los expedientes de investigación de la OLAF como a la procedencia de aplicar la jurisprudencia sobre las presunciones generales «reglamentarias» en el caso de los documentos que obran en dichos expedientes. La presunción general, aplicada recientemente por la OLAF, se basa, a su juicio, en la aplicación analógica de la jurisprudencia ahora ya reiterada sobre esta cuestión. Según la Comisión, los documentos de la OLAF relativos a las investigaciones que lleva a cabo deberían estar incluidos en un supuesto de presunción general del mismo tipo que en los casos en que una presunción general ya ha sido reconocida por la jurisprudencia. El reconocimiento de esa presunción se justifica, a su entender, por la necesidad de mantener el efecto útil de las normas sectoriales aprobadas por el legislador de la Unión que excluyen el derecho de acceso al expediente o protegen la confidencialidad de los documentos que obran en dicho expediente, con objeto de evitar que el régimen de acceso público a los documentos se utilice para eludir o desvirtuar las normas sectoriales.
- 21 La Comisión manifiesta al respecto que, al igual que en los asuntos de Derecho de la competencia, la presunción general de no accesibilidad deriva de lo dispuesto en la normativa sectorial (Reglamento n.º 883/2013), que establece estrictas reglas de confidencialidad para el tratamiento de la información obtenida en una investigación (artículo 10 y, con mayor generalidad, artículos 3 a 16 de ese Reglamento) y excluye el derecho de acceso al expediente. Si el público en general, y concretamente los afectados, pudiera acceder al expediente de acuerdo con el Reglamento n.º 1049/2001, ello ocasionaría perjuicios inmediatos a la normativa sectorial y pondría en grave peligro la eficacia de las investigaciones. Además, entiende que la confidencialidad de los datos establecida en el Reglamento n.º 883/2013 responde a un objetivo muy específico: por una parte, garantizar en interés público el correcto desarrollo de la investigación y, por otra parte, proteger los intereses legítimos de los afectados, de forma que los datos que éstos comuniquen a la Comisión se utilicen exclusivamente para las finalidades de la investigación. Finalmente, la Comisión considera que la presunción general debería aplicarse no sólo antes, sino también después de la conclusión definitiva de la investigación y de su seguimiento.
- 22 Ante todo, debe recordarse la normativa aplicable en el caso de autos, junto con los principios jurisprudenciales desarrollados en materia de acceso a los documentos.
- 23 En primer lugar, en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, y del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, con arreglo a los

principios y las condiciones que se establezcan de acuerdo con dicho apartado. Concretamente, en virtud del párrafo segundo del citado apartado, tales principios y condiciones serán determinados mediante reglamentos por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

- 24 En segundo lugar, cabe señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la actividad administrativa de la Comisión no exige un acceso a los documentos tan amplio como el relativo a la actividad legislativa de una institución de la Unión (sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 91; véase asimismo, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 60).
- 25 En tercer lugar, el objeto del Reglamento n.º 1049/2001 es garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las instituciones (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 61). Asimismo, del citado Reglamento, en particular de su artículo 4 —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 (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 62; de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 51, y de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 61).
- 26 En cuarto lugar, en virtud de la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, las instituciones, salvo que un interés público superior justifique la divulgación del documento, denegarán el acceso a éste cuando su divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de investigación, inspección y auditoría.
- 27 En quinto lugar, es cierto que, según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, con que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1049/2001. La institución interesada debe también explicar la razón por la que el acceso al citado documento puede perjudicar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en dicho artículo (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 49, y de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 64).
- 28 No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la institución de la Unión de que se trate puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (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 50; véase también la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 29 Así pues, el Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de presunciones generales de denegación de acceso a documentos en cinco casos, a saber, en lo que atañe a los documentos del expediente administrativo de un procedimiento de control de ayudas de Estado (sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 61), los documentos intercambiados entre la Comisión y las partes notificantes o terceros en el marco de un procedimiento de control de las operaciones de concentración entre empresas (sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 123, y Comisión/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, apartado 64), los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional (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), los documentos correspondientes a un procedimiento por incumplimiento durante la fase administrativa previa de éste (sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 65) y los documentos obrantes en el expediente de un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE (sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 93).

- 30 El Tribunal General ha reconocido la existencia de presunciones generales en cuatro casos adicionales, concretamente, en lo que se refiere a las ofertas de los licitadores en un procedimiento de contratación pública en caso de solicitud de acceso presentada por otro licitador (sentencia de 29 de enero de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 y T-532/10, EU:T:2013:38, apartado 101), los documentos relativos a un procedimiento denominado «EU Pilot» (sentencia de 25 de septiembre de 2014, Spirlea/Comisión, T-306/12, recurrida en casación, EU:T:2014:816, apartado 63), los documentos transmitidos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1), por parte de las autoridades nacionales de competencia a la Comisión (sentencia de 12 de mayo de 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Comisión, T-623/13, EU:T:2015:268, apartado 64), y los documentos relacionados con la preparación por la Comisión de un análisis de impacto para la elaboración de una propuesta política (sentencia de 13 de noviembre de 2015, ClientEarth/Comisión, T-424/14 y T-425/14, recurrida en casación, EU:T:2015:848, apartado 97).
- 31 Aun cuando, en la mayor parte de los asuntos mencionados más arriba en el apartado 29, el Tribunal de Justicia examinó las relaciones entre el Reglamento n.º 1049/2001 y otras normas que contenían un régimen específico de acceso y llegó a la conclusión de que debía garantizarse una aplicación coherente de cada uno de esos reglamentos, se desprende no obstante de esa jurisprudencia que la relación entre dos reglamentos no es el único criterio para justificar la aplicación de ese tipo de presunciones generales.
- 32 En efecto, la jurisprudencia citada en el anterior apartado 29 pone de relieve que la *ratio legis* en que se fundamenta la aplicación de esas presunciones generales está ligada a la imperiosa necesidad de asegurar el correcto desarrollo de los procedimientos en cuestión y de garantizar que sus objetivos no se vean comprometidos. Así, el reconocimiento de una presunción general puede basarse en la incompatibilidad del acceso a los documentos de determinados procedimientos con el buen desarrollo de éstos y en el riesgo de que se perjudique a dichos procedimientos, debiendo tenerse en cuenta que las presunciones generales permiten preservar la integridad del desarrollo del procedimiento limitando la injerencia de terceras partes (véanse, en este sentido, la sentencia de 25 de septiembre de 2014, Spirlea/Comisión, T-306/12, recurrida en casación, EU:T:2014:816, apartados 57 y 58, y las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en los asuntos acumulados LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:528, puntos 66, 68, 74 y 76). La aplicación de reglas específicas establecidas por un acto jurídico relativo a un procedimiento que se tramita ante una institución de la Unión a cuyos efectos se han presentado los documentos solicitados es uno de los criterios que pueden justificar el reconocimiento de una presunción general (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, no publicada, EU:T:2015:374, apartado 91 y jurisprudencia citada, así como las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Consejo/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punto 75).
- 33 Pues bien, el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en los asuntos citados también debe aplicarse a las actividades de investigación de la OLAF. Dicho de otro modo, el acceso generalizado, basado en el Reglamento n.º 1049/2001, a los documentos incluidos en el expediente de la OLAF, cuando todavía se está tramitando el procedimiento de investigación, menoscabaría, en principio, el correcto desarrollo de la investigación. Sucede lo mismo cuando la investigación acaba de ser concluida por la OLAF (véase, más abajo, el apartado 35).

- 34 Procede señalar, a este respecto, que el procedimiento de investigación de la OLAF está sujeto asimismo a reglas específicas en materia de acceso a los datos obtenidos o comprobados en dicho procedimiento y de tratamiento de esos datos. En virtud del Reglamento n.º 883/2013, que regula las investigaciones de la OLAF, la oficina está jurídicamente obligada a tratar los datos que obtiene durante sus investigaciones como información confidencial y amparada por el secreto profesional, de conformidad con el artículo 10 de dicho Reglamento. También debe señalarse que, con arreglo al artículo 9 del citado Reglamento, no está previsto acceso alguno de la persona afectada a los documentos de la investigación de la OLAF, excepción hecha de su derecho a recibir el acta de su entrevista con la OLAF (para que pueda aprobarla o formular observaciones). En efecto, el acceso a los expedientes de la OLAF se verifica de hecho durante un procedimiento de seguimiento. La recomendación final de la OLAF se formulará a las autoridades competentes de la Unión o a las autoridades nacionales. Si esas autoridades tienen la intención de imponer una sanción a una persona afectada por la investigación —en el presente asunto, la demandante— deberán ofrecerle la posibilidad de ejercer su derecho de defensa con arreglo al procedimiento administrativo o penal que resulte aplicable.
- 35 Por otra parte, en cuanto a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, que alude a la protección de las actividades de investigación, se desprende de la jurisprudencia que la protección de las investigaciones de la OLAF se extiende a su seguimiento siempre que éste se lleve a cabo dentro de un plazo razonable (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de julio de 2006, *Franchet y Byk/Comisión*, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartados 108 a 113). En efecto, según esta jurisprudencia, si todavía no ha transcurrido el plazo razonable para decidir el curso que haya de darse a los datos transmitidos por la OLAF a las autoridades competentes, conceder el acceso al expediente de investigación de la OLAF, incluso parcial, podría comprometer la utilización efectiva de dichas pruebas por las autoridades nacionales, dado que las personas sospechosas de haber cometido irregularidades podrían actuar para impedir el buen desarrollo de los diferentes procedimientos o investigaciones que dichas autoridades pudieran decidir iniciar. Igualmente debe enfatizarse que las investigaciones de la OLAF y los posibles procedimientos posteriores dependen de la disposición de los informadores y de los testigos para proporcionar información. La perspectiva de que sus informaciones, explicaciones o hipótesis sean divulgadas podría incitarlos a censurar la información que transmiten o a reservarse datos delicados, lo cual menoscabaría la eficacia de la política de la Unión en materia de lucha contra el fraude.
- 36 En resumen, el marco normativo aplicable a la OLAF excluye, en principio, que las personas afectadas tengan derecho de acceso al expediente de la OLAF. Únicamente si las autoridades destinatarias del informe final tienen intención de adoptar actos lesivos contra las personas afectadas deberían tales autoridades, de conformidad con las normas de procedimiento aplicables, conceder acceso al informe final de la OLAF para permitir a dichas personas ejercitar su derecho de defensa. Por consiguiente, conceder el acceso a los expedientes de la OLAF o a los informes finales de la OLAF al público en general alteraría gravemente el régimen establecido por el Reglamento n.º 883/2013.
- 37 Se desprende de las consideraciones precedentes que, a efectos de interpretar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, debe reconocerse que existe una presunción general de que la divulgación de los documentos del expediente administrativo, en principio, perjudicaría a la protección de los objetivos de las actividades de investigación de la OLAF.
- 38 No obstante, esta presunción general no excluye el derecho de los mencionados interesados a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por esa presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación de dicho documento en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencias de 29 de junio de 2010, *Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 62, y de 27 de febrero de 2014, *Comisión/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 100).

- 39 En cambio, la exigencia de verificar si es realmente aplicable la presunción general de que se trata no puede interpretarse en el sentido de que la Comisión deba examinar individualmente todos los documentos solicitados en el caso concreto. Tal exigencia privaría a la presunción general de su efecto útil, esto es, el de permitir que la institución de que se trate responda a una solicitud de acceso global de un modo igualmente global (sentencias de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 68, y de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 101).
- 40 A la luz de los principios jurisprudenciales que se acaban de recordar, procede examinar si la OLAF incurrió en error al aplicar el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 41 En el caso de autos, está acreditado que la solicitud de acceso presentada por la demandante se refiere a los documentos pertenecientes a las investigaciones de la OLAF.
- 42 Se desprende de la Decisión impugnada —sin que esto lo niegue la demandante— que los documentos mencionados en el apartado 3 de la presente sentencia y que aparecen en la solicitud inicial de la demandante, letras a) y c) a f), forman parte de la investigación OF/2011/1002 de la OLAF relativa a la demandante, investigación que concluyó el 12 de diciembre de 2014, y que los documentos mencionados en la solicitud inicial de la demandante, letra b), pertenecen a varias investigaciones todavía en curso.
- 43 La OLAF consideró, debido a que la investigación OF/2011/1002 concluyó el 12 de diciembre de 2014, basándose en la jurisprudencia según la cual los documentos relacionados con las investigaciones quedan amparados por la excepción contenida en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, en el caso de que investigaciones particulares finalizadas hayan conducido a la elaboración de informes finales, pero sin que haya transcurrido todavía un plazo razonable para la continuación del procedimiento, que este plazo para decidir el curso que debía darse a los datos que había transmitido a la autoridad competente, en el caso de autos, todavía no se había agotado. La OLAF también explicó que los documentos estaban amparados por una presunción general, que se aplicaba antes y después de la conclusión de la investigación, invocando la necesidad de proteger la confidencialidad de los datos y de garantizar la cooperación de los informadores. A este respecto, declaró que las investigaciones y los procedimientos de tramitación dependían en gran medida de los datos proporcionados por terceros informadores y testigos y de su voluntad de entregar esos datos, y que, si dichos datos no estuvieran amparados por la confidencialidad, quedaría en entredicho la disponibilidad de esas personas para colaborar con la investigación. En este mismo contexto, precisó las normas sectoriales específicas vigentes que regulan las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF y el deber de confidencialidad, como el artículo 10 del Reglamento n.º 883/2013.
- 44 En virtud de los principios jurisprudenciales anteriormente expuestos, debe entenderse que la OLAF aplicó correctamente la presunción general de confidencialidad de los documentos relacionados con sus investigaciones.
- 45 A este respecto, no puede prosperar la alegación de la demandante de que esa presunción no puede aplicarse a los documentos pertenecientes a un procedimiento de investigación concluido.
- 46 Como ya se ha señalado anteriormente, después de que la OLAF termina su investigación y redacta su informe final, la autoridad competente debe aún decidir sobre las medidas subsiguientes. Por lo tanto, la presunción general se aplica igualmente a un procedimiento ya concluido, toda vez que los intereses públicos protegidos también pueden verse perjudicados después de la conclusión del procedimiento de la OLAF.

- 47 Por otra parte, debe señalarse que, puesto que la investigación concluyó el 12 de diciembre de 2014 y la OLAF presentó el informe final a la Comisión el 15 de diciembre de 2014, de conformidad con el artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 883/2013, todavía no había transcurrido un plazo razonable para las medidas subsiguientes en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, como señaló acertadamente la OLAF en dicha Decisión.
- 48 De igual modo, la demandante no puede referirse al asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de mayo de 2014, *Catinis/Comisión* (T-447/11, EU:T:2014:267), para invocar que no es aplicable una presunción general y que, por esta razón, la OLAF no está dispensada de su deber de motivación. En dicho asunto, la OLAF no había invocado la presunción general de inaccesibilidad, sino que había procedido a un examen individual y concreto de los documentos solicitados. Por consiguiente, el Tribunal no examinó si podía aplicarse esa presunción.
- 49 Finalmente, la alegación de que la proposición formulada en 2008 por la Comisión, relativa a una revisión del Reglamento n.º 1049/2001, «tenía por objeto incluir presunciones generales de inaccesibilidad», sin referirse a las funciones de investigación de la OLAF, al igual que la alegación de que la petición de la Comisión al Tribunal de reconocer una presunción general aplicable a los expedientes de la OLAF equivaldría a pedir al Tribunal que infringiera el artículo 17 TUE, apartado 2, que habilita a la Comisión para elaborar propuestas legislativas, y el artículo 14 TUE, que atribuye al Parlamento y al Consejo funciones legislativas, carecen de relevancia. En materia de acceso a los documentos, la aplicación de una presunción general ha sido admitida por la jurisprudencia en diversos ámbitos, sin que la legalidad de dicha presunción se ponga en duda a la vista de lo dispuesto en el artículo 14 TUE y en el artículo 17 TUE, apartado 2. Por lo tanto, no hay motivo para afirmar que la extrapolación de esta presunción a los expedientes de investigación de la OLAF puede crear dificultades al respecto. En cualquier caso, no se adoptó la propuesta de la Comisión.
- 50 En conclusión, respecto al supuesto incumplimiento del deber de motivación, tal como se establece en el artículo 296 TFUE, y a la luz de los principios emanados de la jurisprudencia y mencionados más arriba en los apartados 23 a 40, procede declarar, como también resulta del anterior apartado 43, que la OLAF ha cumplido con dicho deber.

*Sobre el segundo motivo, basado en la existencia de un interés público superior en la divulgación de los documentos*

- 51 En el segundo motivo, la demandante alega que existe un interés superior que justifica la divulgación de los documentos solicitados, puesto que fueron comunicados a terceros, incluidos terceros no autorizados, como la revista alemana *Der Spiegel*. La existencia de una investigación interna sobre la comunicación a terceros no autorizados, a su entender, no basta para eximir a la Comisión de la responsabilidad de las filtraciones. Según la demandante, el acceso a los documentos solicitados le resulta necesario para obtener los medios de rebatir las afirmaciones extremadamente graves realizadas contra ella, especialmente por *Der Spiegel*. La demandante considera que tiene interés legítimo en que se le permita defenderse, también de manera pública. Opina que esa defensa, que restablecería el equilibrio en el ejercicio de las competencias de investigación de la OLAF, sólo es posible mediante los documentos que hasta ahora han sido inaccesibles para la demandante.
- 52 La Comisión aduce, en primer lugar, que cualquier divulgación del informe final de la OLAF debió de ser causada por una filtración no autorizada, que ahora es objeto de una investigación. Dicha filtración no autorizada es un dato de hecho que no puede afectar a la apreciación de si existe un interés público superior en la divulgación de los documentos solicitados. Además, la Comisión observa que la demandante tiene un interés meramente privado en esa divulgación, como persona afectada por la investigación de la OLAF. Este tipo de interés particular, que no es compartido por otros ciudadanos, no puede ser un interés público superior, en el sentido de lo previsto en el Reglamento n.º 1049/2001. Finalmente, la Comisión recuerda que incumbe a la demandante demostrar que existe un interés

superior en la divulgación de los documentos solicitados. Sin embargo, a su juicio, la solicitud confirmatoria no contiene casi nada sobre la existencia de un interés público superior en esta divulgación de tal naturaleza que neutralice la presunción general de inaccesibilidad, al margen de una referencia vaga y general al derecho de defensa de la demandante. En la dúplica, la Comisión añade que la necesidad de defenderse contra «graves acusaciones» formuladas por la prensa es también un interés meramente privado y no un interés público superior.

- 53 Debe recordarse que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, no se aplica la excepción que dicha disposición consagra si la divulgación del documento de que se trate está justificada por un interés público superior.
- 54 Debe señalarse que, en cuanto a la necesidad de obtener la divulgación de los documentos solicitados por razón de un interés superior para mejor defenderse contra las aseveraciones realizadas a raíz de la publicación de un artículo en la revista *Der Spiegel*, tal argumento no demuestra, por sí mismo, que exista un interés público que justifique la divulgación de los documentos solicitados y que pueda prevalecer sobre la protección de la confidencialidad, a efectos del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001. Habida cuenta del principio general de acceso a los documentos consagrado en el artículo 15 TFUE y de los considerandos primero y segundo del Reglamento n.º 1049/2001, ese interés debe tener carácter objetivo y general y no puede confundirse con intereses particulares o privados.
- 55 En efecto, con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, es beneficiario del derecho de acceso a los documentos de las instituciones «todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro». De ello se deduce que el citado Reglamento persigue garantizar el acceso de todos a los documentos públicos, y no sólo el acceso del solicitante a los documentos que le afectan (sentencia de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartado 50).
- 56 Por lo tanto, el interés particular que puede alegar un solicitante de acceso a documentos que le afectan personalmente no puede, por lo general, ser decisivo ni para apreciar la existencia de un interés público superior ni para contrapesar los intereses con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartado 52; de 20 de marzo de 2014, Reagens/Comisión, T-181/10, EU:T:2014:139, apartado 144, y de 21 de mayo de 2014, Catinis/Comisión, T-447/11, EU:T:2014:267, apartados 61 a 64).
- 57 Así pues, aun suponiendo que los documentos solicitados resultaran necesarios para la defensa de la demandante en un recurso jurisdiccional, cuestión que procede examinar en dicho recurso, esta circunstancia no es pertinente a la hora de contrapesar los intereses públicos. Lo mismo sucede con la alegación de que el acceso a los documentos es necesario para que la demandante pueda defenderse mejor contra las afirmaciones publicadas en la prensa alemana.
- 58 Sin embargo, es preciso señalar que, aparte de esos intereses privados, uno de los cuales es invocado en la solicitud confirmatoria y se refiere al respeto del derecho de defensa en la investigación de la OLAF, mientras que el otro, invocado en el presente litigio, se refiere al interés de la demandante en defenderse mejor contra las afirmaciones publicadas en *Der Spiegel*, dicha demandante no ha formulado otras alegaciones que justifiquen un interés público superior.
- 59 Por lo demás, el simple hecho de que una parte de un expediente confidencial de la OLAF pueda haber sido divulgada de manera ilícita no justifica, por sí solo, que, en favor del afectado, se exceptúe la aplicación de las normas de confidencialidad por las que se rige el expediente de investigación de la OLAF (véase, en este sentido, el auto de 18 de diciembre de 2003, Gómez-Reino/Comisión, T-215/02, EU:T:2003:352, apartado 65).
- 60 De lo anterior se deduce que el presente motivo no puede prosperar.

*Sobre el tercer motivo, basado en la falta de motivación en relación con la protección de la intimidad y la integridad de la persona*

- 61 En el tercer motivo, la demandante considera que es poco probable, atendiendo a la naturaleza de los documentos en cuestión, que la protección de la intimidad y la integridad de la persona esté amenazada. Además, entiende que la OLAF no explicó por qué no podría conceder un acceso parcial a los documentos solicitados, respetando la intimidad y la integridad de los datos personales individuales.
- 62 La Comisión replica que el apartado de la Decisión impugnada dedicado a la protección de los datos personales se añadió por mor de la exhaustividad, ya que los documentos solicitados también contenían datos protegidos en virtud de otra excepción. No obstante, puesto que la Decisión impugnada se basaba principalmente en la aplicación de una presunción general, como se desprende del apartado de dicha Decisión que precede al dedicado a la protección de datos personales, que permite no divulgar el conjunto de los documentos solicitados sin necesidad de determinar si debería concederse un acceso parcial, este motivo resulta inoperante.
- 63 En el caso de autos, procede señalar, como hace la Comisión, que puesto que la Decisión impugnada ya estaba fundamentada jurídicamente por la motivación que contiene y que se refiere a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, este motivo debe desestimarse por ser, en cualquier caso, inoperante.

*Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del principio de buena administración*

- 64 La demandante estima que la OLAF vulneró el principio de buena administración proclamado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, ya que, al adoptar la Decisión impugnada, no examinó todos los aspectos pertinentes del asunto e invocó la supuesta existencia de una presunción general. A su entender, el principio de buena Administración también fue vulnerado debido a la divulgación del informe final de la OLAF a varias personas, incluidos el autor del artículo publicado en *Der Spiegel* y un diputado europeo. En opinión de la demandante, la denegación de acceso a los documentos solicitados, que le permitiría defenderse contra las afirmaciones de terceros basadas en los documentos obtenidos mediante filtraciones, es asimismo injusta.
- 65 La Comisión replica que la OLAF tomó en consideración todos los aspectos que debía examinar para pronunciar su Decisión y que aportó los motivos necesarios a este respecto, basándose en la existencia de una presunción general referente a los documentos relacionados con sus actividades de investigación. Por ello, la Comisión no ve en qué medida se ha vulnerado el principio de buena administración. Recuerda una vez más que la supuesta divulgación del informe final de la OLAF a varias personas, si se produjo, debió de ser causada por una filtración no autorizada y que hay una investigación en curso sobre las circunstancias de esta filtración.
- 66 Debe señalarse que, al aplicar la presunción general, la OLAF no vulneró el principio de buena administración. Como ya se ha observado al analizar el primer motivo, la OLAF explicó, en la Decisión impugnada, la razón por la que era aplicable la presunción, que afectaba a todos los documentos de la investigación para proteger la integridad de las normas sectoriales específicas aprobadas por el legislador de la Unión en lo que se refiere a sus actividades.
- 67 El hecho de que se pudiera haber producido una filtración no autorizada de datos protegidos por el artículo 10 del Reglamento n.º 883/2013 no implica que el informe final de la OLAF fuera divulgado y entrara en el dominio público a efectos del Reglamento n.º 1049/2001.

- 68 Además, aun cuando sea lamentable que una filtración haya permitido a la prensa alemana apoderarse de datos confidenciales, ello no justifica por sí mismo la divulgación de los documentos solicitados en un procedimiento tramitado en virtud del Reglamento n.º 1049/2001.
- 69 Por cuanto antecede, también el cuarto motivo debe ser desestimado y, consiguientemente, el recurso en su totalidad.

### **Costas**

- 70 Con arreglo al 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 International Management Group.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de mayo de 2016.

Firmas