



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 28 de octubre de 2021 \*

«Recurso de casación — Recurso de indemnización — Responsabilidad extracontractual — Instrumento de ayuda a la preadhesión — Gestión descentralizada — Investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Controles *in situ* — Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 — Artículo 7 — Acceso a datos informáticos — Peritaje forense digital — Principio de protección de la confianza legítima — Derecho a ser oído — Daño moral»

En el asunto C-650/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 3 de septiembre de 2019,

**Vialto Consulting Kft.**, con domicilio social en Budapest (Hungría), representada por el Sr. D. Sigalas y la Sra. S. Paliou, dikigoroí,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

**Comisión Europea**, representada por los Sres. D. Triantafyllou y J. Baquero Cruz y por la Sra. A. Katsimerou, en calidad de agente,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y el Sr. J.-C. Bonichot, Juez;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de febrero de 2021;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de abril de 2021;

\* Lengua de procedimiento: griego.

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Vialto Consulting Kft. (en lo sucesivo, «Vialto») solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 26 de junio de 2019, Vialto Consulting/Comisión (T-617/17, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:446), por la que este desestimó el recurso que dicha sociedad había interpuesto con el fin de obtener la reparación del perjuicio que estimaba haber sufrido a causa de la conducta supuestamente ilícita de la Comisión Europea y de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en relación con su exclusión del contrato de prestación de servicios con la referencia TR2010/0311.01-02/001 (en lo sucesivo, «contrato controvertido»).

### Marco jurídico

#### *Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96*

- 2 El artículo 4 del Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO 1996, L 292, p. 2) dispone:

«Los controles y verificaciones *in situ* serán preparados y dirigidos por la Comisión en estrecha colaboración con las autoridades competentes del Estado miembro afectado, a las que se informará del motivo, del objeto y de la finalidad de dichos controles y verificaciones con tiempo suficiente de manera que puedan aportar la ayuda necesaria. A este fin los agentes del Estado miembro afectado podrán participar en los controles y verificaciones *in situ*.

Además, si el Estado miembro interesado así lo deseara, los controles y verificaciones *in situ* podrán ser efectuados conjuntamente por la Comisión y las autoridades competentes de este.»

- 3 El artículo 7 del dicho Reglamento establece:

«1. Los inspectores de la Comisión tendrán acceso en las mismas condiciones que los inspectores nacionales y dentro del respeto de las legislaciones nacionales a toda la información y documentación sobre las operaciones de que se trate que resulte necesaria para el buen desarrollo de los controles y verificaciones *in situ*. Podrán utilizar los mismos medios materiales de control que los inspectores nacionales y, en particular, obtener copia de la documentación pertinente.

Los controles y verificaciones *in situ* podrán tener por objeto, en particular:

[...]

– los datos informáticos,

[...]

2. Si fuera necesario, corresponderá a los Estados miembros, previa solicitud de la Comisión, adoptar las medidas cautelares que consideren pertinentes previstas en la legislación nacional, en particular para proteger los elementos de prueba.»

4 El artículo 9 de este Reglamento tiene el siguiente tenor:

«Cuando los operadores económicos contemplados en el artículo 5 se opongan a un control o a una verificación *in situ*, el Estado miembro de que se trate prestará a los inspectores de la Comisión, de conformidad con las disposiciones nacionales, la ayuda necesaria para la realización de su labor de control y verificación *in situ*.

Corresponde a los Estados miembros adoptar en caso de necesidad las medidas necesarias, respetando el Derecho nacional.»

### ***Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom***

5 El artículo 2, apartado 1, de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO 1999, L 136, p. 20), establece en su párrafo primero:

«La Oficina ejercerá las competencias de la Comisión en materia de investigaciones administrativas externas, con el fin de reforzar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades, así como a efectos de la lucha contra el fraude referente a cualquier otro hecho o actividad por parte de operadores que constituya una infracción de las disposiciones comunitarias.»

### ***Reglamento (CE) n.º 718/2007***

6 El considerando 1 del Reglamento (CE) n.º 718/2007 de la Comisión, de 12 de junio de 2007, relativo a la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) (DO 2007, L 170, p. 1), dispone:

«La finalidad del Reglamento (CE) n.º 1085/2006 (en lo sucesivo, «el Reglamento del IAP») es suministrar ayuda de preadhesión a los países beneficiarios y apoyarles en su paso de la lista del anexo II a la del anexo I de ese Reglamento hasta su incorporación a la Unión Europea.»

7 El artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 718/2007 establece:

«Salvo disposición contraria en los apartados 2, 3 y 4, la ejecución de la ayuda otorgada al amparo del Reglamento del IAP será objeto de gestión descentralizada, con arreglo a la cual la Comisión confía la gestión de determinadas acciones al país beneficiario, reteniendo empero la responsabilidad final global de la ejecución del presupuesto general, de conformidad con el artículo 53 *quater* 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)] y las disposiciones pertinentes de los Tratados CE.

A efectos de la ayuda en virtud del Reglamento del IAP, la gestión descentralizada abarcará como mínimo la licitación, la contratación y los pagos.

[...]»

8 El artículo 21, apartado 1, de este Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«El país beneficiario designará los siguientes organismos y autoridades:

[...]

f) una estructura operativa por componente o programa del IAP;

[...]».

9 El artículo 28 de dicho Reglamento establece lo siguiente:

«1. Para cada componente o programa del IAP se establecerá una estructura operativa que se ocupará de la gestión y ejecución de la ayuda al amparo del Reglamento del IAP.

La estructura operativa será un organismo o un grupo de organismos de la administración del país beneficiario.

2. La estructura operativa será responsable de gestionar y ejecutar el programa o los programas de que se trate de conformidad con el principio de gestión financiera sana. A tal efecto desarrollará diversas tareas, en particular:

[...]

f) organizará los procedimientos de licitación y concesión de subvenciones, los contratos consiguientes y la realización de pagos al beneficiario final y el cobro de recuperaciones de este;

[...]».

### ***Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013***

10 A tenor del artículo 3 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 Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO 2013, L 248, p. 1):

«1. La Oficina ejercerá las competencias conferidas a la Comisión por el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 para efectuar controles y verificaciones *in situ* en los Estados miembros y, de conformidad con los acuerdos de cooperación y de asistencia mutua vigentes y cualquier otro instrumento jurídico en vigor, en terceros países y en los locales de organizaciones internacionales.

[...]

2. Con el fin de establecer la existencia de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión relacionada con un convenio o decisión de subvención o con un contrato relativo a una financiación de la Unión, la Oficina podrá

proceder, según las disposiciones y procedimientos establecidos por el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96, a controles y verificaciones *in situ* de los operadores económicos.

[...]»

- 11 El artículo 11 de dicho Reglamento dispone:

«1. Cuando la Oficina concluya una investigación, se redactará un informe bajo la autoridad del director general. Este informe dará cuenta de la base jurídica de la investigación, las fases procedimentales seguidas, los hechos probados y su calificación jurídica preliminar, la incidencia financiera estimada de los hechos probados, el respeto de las garantías procedimentales de acuerdo con el artículo 9 y las conclusiones de la investigación.

El informe irá acompañado de recomendaciones del director general sobre si es preciso o no tomar medidas. Dichas recomendaciones, según proceda, indicarán toda medida disciplinaria, administrativa, financiera o judicial de las instituciones, órganos y organismos y de las autoridades competentes de los Estados miembros de que se trate y especificarán en concreto las cantidades estimadas que se deben recuperar, así como la calificación jurídica preliminar de los hechos probados.

[...]

3. Los informes y recomendaciones que se redactan al término de una investigación externa y cualquier documento pertinente conexo se presentará a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados con arreglo a la normativa sobre investigaciones externas y, si fuera necesario, a los servicios competentes de la Comisión.

[...]»

***Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF***

- 12 El artículo 4, apartados 3 y 4, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF, de 15 de febrero de 2016 (en lo sucesivo, «Directrices de la OLAF»), dispone:

«3. Al inicio del peritaje forense digital, el EPD [(Especialista en Pruebas Digitales de la OLAF)]:  
1) documentará y tomará fotografías de todos los soportes digitales que sean objeto del peritaje forense, así como del entorno físico y la disposición; 2) elaborará un inventario de los soportes digitales. El inventario se incluirá en el “Informe del peritaje forense digital”, acompañado de las fotografías.

4. En general, el EPD llevará a cabo una obtención forense digital completa de los dispositivos mencionados en el apartado 3. Si es posible, el EPD y el investigador harán juntos un examen preliminar de dichos dispositivos para determinar si pueden contener datos potencialmente relevantes para la investigación y si puede ser adecuada una obtención forense parcial. En este caso, el EPD podrá llevar a cabo una obtención forense parcial de los datos. Durante la obtención de la imagen forense digital se registrará una breve descripción de los contenidos y el número de expediente asignado por el EPD.»

- 13 El artículo 8, apartados 2 y 4, de las Directrices de la OLAF establece:

«2. El EPD transferirá la imagen forense digital al servidor de archivos del laboratorio forense. El archivo así transferido constituirá el fichero de trabajo forense. El EDP informará al investigador tan pronto como esté preparado el fichero de trabajo forense.

[...]

4. Cuando esté disponible el fichero de trabajo forense, el investigador iniciará peticiones por escrito por medio del Módulo de Peticiones de Inteligencia del CMS para elaborar índices del fichero de trabajo forense y, en su caso, recabar la asistencia del EPD o del analista operativo a fin de identificar los datos relevantes para la investigación. En esta última petición se describirá el objetivo de la búsqueda y el tipo de prueba requerido por el investigador. En respuesta a la petición por escrito del investigador y en colaboración con este, el EPD extraerá los datos del fichero de trabajo forense digital que cumplan los criterios de búsqueda, para acceso de solo lectura del investigador.»

### **Antecedentes del litigio**

- 14 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 1 a 23 de la sentencia recurrida y pueden resumirse, a efectos del presente procedimiento, del siguiente modo.
- 15 Vialto es una sociedad constituida con arreglo al Derecho húngaro que presta servicios de asesoramiento a empresas y entidades de los sectores público y privado.
- 16 El 22 de abril de 2011, la Comisión Europea celebró un convenio de financiación con la República de Turquía conforme al sistema de gestión descentralizada con control previo, que formaba parte del programa nacional a favor de la República de Turquía dentro del componente «Ayuda a la transición y desarrollo institucional» del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP). La estructura operativa designada a los efectos del artículo 21 del Reglamento n.º 718/2007 era el Central Finance and Contracts Unit (Servicio Centralizado de Financiación y Contratación; en lo sucesivo, «CFCU»), órgano de la Administración turca.
- 17 El 17 de diciembre de 2013, se publicó en el *Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2013/S 244-423607), con la referencia EuropeAid/132338/D/SER/TR, una convocatoria de licitación restringida para la prestación de servicios de control de calidad externo dentro del proyecto TR2010/0311.01 «Digitization of Land Parcel Identification System» (Digitalización del sistema de identificación de parcelas; en lo sucesivo, «proyecto controvertido»). El poder adjudicador designado en la convocatoria de licitación era el CFCU.
- 18 El 19 de septiembre de 2014, se adjudicó el contrato correspondiente a dicha convocatoria de licitación a un consorcio coordinado por Agrotec SpA (en lo sucesivo, «consorcio»), compuesto por cinco participantes, entre los cuales figuraba la recurrente. El consorcio suscribió con el CFCU el contrato controvertido.
- 19 Tras abrir una investigación al albergar sospechas de la comisión de actos de corrupción o fraude en el marco del proyecto controvertido, la OLAF decidió llevar a cabo controles y verificaciones en los locales de la recurrente (en lo sucesivo, «control *in situ*»).

- 20 El 7 de abril de 2016, la OLAF otorgó dos mandatos en los que designaba a los agentes responsables de realizar el control *in situ* y de llevar a cabo un peritaje forense digital. De conformidad con esos mandatos, el objeto del control *in situ* consistía en reunir las pruebas que obrasen en poder de Vialto sobre su posible implicación en los actos de corrupción y fraude supuestamente cometidos en el marco del proyecto controvertido. La finalidad del peritaje forense digital era obtener, entre otras cosas, imágenes forenses digitales de todos los aparatos digitales de Vialto utilizados para la gestión del proyecto controvertido, de la correspondencia electrónica de la dirección y de los empleados de Vialto, de los buzones funcionales de correo electrónico utilizados para la ejecución del proyecto controvertido y de los ficheros o carpetas que se hallaban en la red de Vialto que pudieran resultar pertinentes a efectos de la investigación.
- 21 El control *in situ* y el peritaje forense digital se llevaron a cabo entre el 12 y el 14 de abril de 2016. La OLAF levantó un acta de cada día de la inspección. En el acta relativa a la jornada de 14 de abril de 2016, se señaló que Vialto se había negado a facilitar a la OLAF determinada información. Un representante de Vialto firmó cada una de las actas, y, cuando lo estimó oportuno, formuló observaciones.
- 22 Mediante escrito de 6 de mayo de 2016, Vialto presentó una reclamación ante la OLAF en que rebatía o comentaba algunos elementos contenidos en dichas actas. La OLAF respondió a su reclamación mediante escrito de 8 de julio de 2016.
- 23 Mediante escrito de 14 de septiembre de 2016, la OLAF informó a Vialto de que se la consideraba persona implicada a efectos de la investigación relativa a las sospechas de corrupción o fraude en relación con el proyecto controvertido y la instó a presentar sus observaciones en el plazo de diez días.
- 24 Mediante escrito de 23 de septiembre de 2016, Vialto presentó sus observaciones a la OLAF y declaró que había actuado conforme a la normativa aplicable y cumplido todas las condiciones para el acceso legítimo de la OLAF a sus datos.
- 25 Mediante escrito de 29 de septiembre de 2016, el CFCU informó a Agrotec del desarrollo del control *in situ* en los locales de Vialto y de que esta no había permitido a la OLAF acceder a cierta información que dicha oficina le había solicitado para llevar a cabo su investigación. Añadió que la OLAF consideraba que, con su conducta, Vialto había infringido el artículo 25 de las condiciones generales aplicables al contrato controvertido (en lo sucesivo, «condiciones generales»), relativo a las comprobaciones, controles y auditorias por las instancias de la Unión Europea. Precisó igualmente que la OLAF estaba analizando la situación junto con los servicios competentes de la Comisión. Al considerar que, de conformidad con las condiciones generales, Agrotec era su interlocutor exclusivo para todos los asuntos contractuales y financieros, el CFCU informó a dicha sociedad de que procedía a la suspensión preventiva del pago de las facturas presentadas por esta, al menos, hasta que concluyese la investigación de la OLAF.
- 26 Mediante escrito de 13 de octubre de 2016, la Dirección General (DG) de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de la Comisión (en lo sucesivo, «DG Ampliación») informó al CFCU de la negativa de Vialto a colaborar en la investigación de la OLAF, lo que infringía el artículo 25 de las condiciones generales, y la instó a que adoptase las medidas oportunas con arreglo a las condiciones generales, y a considerar, a este respecto, como posible medida con arreglo a los artículos 25 y 35 de las condiciones generales, la suspensión de la ejecución del contrato controvertido o de la parte de dicho contrato ejecutada por Vialto. Añadió

que, en su opinión, los importes pagados a Vialto en virtud del contrato controvertido no eran susceptibles de financiación con fondos de la Unión y solicitó al CFCU que determinase con exactitud dichos importes.

- 27 Mediante escrito de 9 de noviembre de 2016, la OLAF informó a Vialto del fin de su investigación, de la remisión del informe final de esta a la DG Ampliación y de las recomendaciones que había hecho a dicha DG para que adoptase las medidas pertinentes con el fin de garantizar la aplicación de los procedimientos y sanciones correspondientes a la grave infracción de las condiciones generales por Vialto.
- 28 Mediante escrito de 11 de noviembre de 2016, el CFCU informó a Agrotec del cierre de la investigación de la OLAF y de que esta había apreciado una infracción del artículo 25 de las condiciones generales por Vialto. El CFCU también informó a Agrotec de su decisión de excluir con plenos efectos a Vialto del contrato controvertido y de continuar con la ejecución de dicho contrato, en lugar de suspender su ejecución como había recomendado la DG Ampliación. En consecuencia, el CFCU pidió a Agrotec que pusiese fin inmediatamente a las actividades de Vialto y adoptase las medidas necesarias para excluirla del consorcio, a saber, redactando una adenda al contrato controvertido.
- 29 Mediante escrito de 5 de diciembre de 2016 dirigido al CFCU, Vialto impugnó su exclusión del contrato controvertido. El CFCU desestimó sus argumentos mediante escrito de 10 de enero de 2017.
- 30 El 13 de diciembre de 2016, el CFCU y Agrotec firmaron una adenda al contrato controvertido por la cual se suprimía a Vialto de la lista de miembros del consorcio y se establecían las consecuencias oportunas, especialmente de carácter financiero.

### **Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 31 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 7 de septiembre de 2017, Vialto interpuso un recurso en el que solicitaba que se condenase a la Comisión a abonarle una indemnización por importe de 320 944,56 euros y de 150 000 euros, más los intereses, como reparación, respectivamente, del perjuicio material y de los daños morales que estimaba haber sufrido debido a la conducta supuestamente ilícita de la Comisión y la OLAF en relación con su exclusión del contrato controvertido.
- 32 En apoyo de su recurso, Vialto formuló dos imputaciones referentes a la ilegalidad de la conducta que reprochaba a la OLAF basadas, la primera, en la infracción del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 y, la segunda, en la vulneración del derecho a una buena administración y de los principios de no discriminación, de proporcionalidad y de protección de la confianza legítima. Vialto denunció asimismo el carácter ilícito de la conducta de la Comisión, alegando que esta había vulnerado el derecho a ser oído.
- 33 En la vista celebrada ante el Tribunal General, Vialto retiró su pretensión de indemnización del perjuicio material y redujo a 25 000 euros, más intereses, la cuantía solicitada como indemnización por el daño moral supuestamente sufrido.



- 34 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General, tras declarar que la Comisión había incurrido en error al negar su competencia y desestimar, en consecuencia, la excepción de inadmisibilidad del recurso, desestimó todas las imputaciones formuladas por Vialto contra la OLAF y la Comisión.
- 35 Para empezar, el Tribunal General consideró, en los apartados 69 a 73 de la sentencia recurrida, que los datos a los que los agentes de la OLAF habían solicitado acceder en el caso de autos podían considerarse pertinentes en el marco de la investigación de la OLAF, y que la realización de una imagen forense digital está comprendida entre las facultades conferidas a la Comisión por el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96. De ello dedujo, en los apartados 74 y 80 de la sentencia recurrida, que, al solicitar a Vialto el acceso a esos datos para proceder a su análisis, los agentes de la OLAF no habían infringido en modo alguno dicha disposición.
- 36 A continuación, el Tribunal General desestimó las alegaciones de Vialto referentes a la vulneración, por la OLAF, del derecho a una buena administración y a la violación de los principios de no discriminación, de proporcionalidad y de protección de la confianza legítima. Respecto de este último principio, tras recordar, en el apartado 114 de la sentencia recurrida, los requisitos que han de concurrir para que un justiciable pueda invocarlo, el Tribunal General declaró, en los apartados 116 y 117 de dicha sentencia, que, en el presente asunto, fue la negativa de Vialto a atender las legítimas peticiones para la recogida de datos de los agentes de la OLAF lo que llevó a estos a apartarse del procedimiento establecido en las Directrices de la OLAF en cuanto al lugar de obtención y tratamiento de los datos y al soporte utilizado para ello. El Tribunal General dedujo de ello, en el apartado 118 de dicha sentencia, que Vialto no podía invocar en beneficio propio una violación suficientemente caracterizada del principio de protección de la confianza legítima que había depositado en la aplicación de una práctica excepcional a su favor pese a su negativa a atender las peticiones formuladas por los agentes de la OLAF con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96.
- 37 Por último, el Tribunal General desestimó la imputación formulada por Vialto relativa a la violación, por la Comisión, de su derecho a ser oída y declaró, por un lado, en el apartado 121 de la sentencia recurrida, que Vialto había presentado sus observaciones sobre el control *in situ* en escritos dirigidos a la OLAF y, por otro lado, en el apartado 122 de dicha sentencia, que la decisión de excluir a Vialto del contrato controvertido la había tomado el CFCU, sin que este estuviera vinculado por la postura adoptada por la DG Ampliación en este sentido.
- 38 En consecuencia, el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto por Vialto en su totalidad, sin examinar los requisitos relativos a la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre la conducta reprochada y el daño alegado, y a la existencia de este último.

### **Pretensiones de las partes**

- 39 Mediante su recurso de casación, Vialto solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
  - Condene en costas a la Comisión.

- 40 Vialto precisa que, en caso de anulación, se remite al buen criterio del Tribunal de Justicia para decidir si procede devolver o no el asunto al Tribunal General para que este resuelva sobre el fondo.
- 41 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación por carecer de fundamento.
  - Condene en costas a Vialto.

### **Sobre el recurso de casación**

- 42 Vialto invoca tres motivos en apoyo de su recurso de casación. Los dos primeros motivos se basan en la comisión de errores por parte del Tribunal General al desestimar las dos imputaciones basadas, la primera, en la infracción del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 y, la segunda, en la violación del principio de protección de la confianza legítima. El tercer motivo se basa en errores cometidos por el Tribunal General al desestimar la imputación basada en la vulneración del derecho a ser oído.

### ***Primer motivo de casación, basado en la infracción del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96***

#### *Sobre las partes primera y segunda del primer motivo de casación*

#### *– Alegaciones de las partes*

- 43 Mediante las partes primera y segunda del primer motivo de casación, Vialto alega que el Tribunal General incurrió en varios errores relativos a las facultades de acceso y de recogida de datos de la OLAF en el marco de los controles *in situ*.
- 44 En primer lugar, aduce que el Tribunal General desnaturalizó los hechos de dos maneras antes de concluir erróneamente, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, que la OLAF no había infringido el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, cuando solicitó a Vialto poder acceder a los datos mencionados en el apartado 71 de dicha sentencia.
- 45 Sostiene que, por un lado, el asunto que dio lugar a la sentencia recurrida versaba sobre la infracción de dicha disposición debido a la petición de la OLAF de recoger tales datos, y no a causa de su solicitud de acceso a ellos.
- 46 Según afirma, esta desnaturalización llevó a una aplicación incorrecta del Derecho por parte del Tribunal General, que debería haber interpretado el derecho de acceso previsto en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 en el sentido de que confiere, por una parte, un derecho de investigación muy amplio que se aplica a todas las categorías de datos contempladas en dicha disposición y, por otra parte, un derecho de recogida limitado a los datos relacionados con las operaciones objeto del control.

- 47 Por otro lado, sostiene que el Tribunal General desnaturalizó los hechos al no declarar, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, que Vialto había permitido a la OLAF acceder a los datos de que se trata. Aduce, en particular, que el Tribunal General debería haber tenido en cuenta el anexo del acta de la OLAF relativa a la tercera jornada del control, que Vialto adjuntó a su demanda. Pues bien, a su parecer, de este documento se desprende que había concedido a la OLAF un acceso completo a su sistema contable y a sus transacciones.
- 48 En segundo lugar, Vialto aduce que la sentencia recurrida no justifica la afirmación, contenida en su apartado 74, según la cual los datos que la OLAF había pedido recoger en el caso de autos se referían a las operaciones de que se trataba y resultaban necesarios para el buen desarrollo del control *in situ*, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96. A su juicio, esta afirmación es arbitraria.
- 49 En tercer lugar, sostiene que tal afirmación, que se repite también en el apartado 83 de la sentencia recurrida, adolece de un error de Derecho, pues no se podía afirmar, antes de una búsqueda por palabras clave, que todos los datos solicitados por la OLAF, en particular, toda la correspondencia y el contenido de los ordenadores de dos empleados de Vialto, la totalidad de su servidor y una copia de todas sus transacciones desde 2012, guardasen relación con las operaciones investigadas y fueran necesarios para la investigación, de modo que la OLAF estaba facultada para recabarlos.
- 50 En cuarto lugar, aduce que el Tribunal General desnaturalizó los hechos al declarar, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, que Vialto se había limitado a oponerse a la recogida de dichos datos en soportes que debían trasladarse a los locales de la OLAF, siendo así que Vialto se había opuesto, desde el principio y con carácter general, a la recogida de los datos no relacionados con el proyecto objeto del control.
- 51 La Comisión solicita que se desestimen las partes primera y segunda del primer motivo de casación por infundadas.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 52 En primer lugar, la alegación de Vialto según la cual el Tribunal General deformó el alcance de la imputación que había formulado en su demanda en primera instancia relativa a la ilegalidad de la conducta reprochada a la OLAF, basada en la infracción del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, no puede prosperar.
- 53 En efecto, procede señalar que el Tribunal General declaró, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, que Vialto reprochaba a la OLAF haber exigido que se le permitiera recoger datos no relacionados con el proyecto de que se trata, infringiendo así dicha disposición. Además, el Tribunal General precisó, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, que Vialto había alegado que permitió a los agentes de la OLAF acceder a todos los datos solicitados y que solo se opuso a la recogida de esos datos.
- 54 Por lo tanto, no puede considerarse que el Tribunal General interpretara la demanda presentada en primera instancia en el sentido de que esta imputación versaba sobre la comisión de una infracción del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 debido a la solicitud de acceso a tales datos por la OLAF, en lugar de debido a su recogida.

- 55 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación de Vialto según la cual el Tribunal General desnaturalizó los hechos al no declarar, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, que Vialto había permitido a la OLAF acceder a todos los datos solicitados, procede señalar que este apartado constituye la conclusión del razonamiento del Tribunal General relativo a la interpretación del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 y que no contiene apreciación alguna del comportamiento de Vialto. De ello se deduce que esta alegación se basa en una lectura errónea de este apartado.
- 56 Además, aun suponiendo que, mediante esta alegación, Vialto pretendiese impugnar los motivos que llevaron al Tribunal General a tal conclusión, procede señalar que en los apartados 63 a 78 de la sentencia recurrida no se afirma que Vialto hubiese denegado a la OLAF el acceso a los datos mencionados en el apartado 71 de dicha sentencia.
- 57 En cambio, en el apartado 79 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que los agentes de la OLAF habían puesto fin al control *in situ* y al peritaje forense digital sin que Vialto les hubiera comunicado los datos que dicha sociedad consideraba amparados por el secreto profesional o por las cláusulas contractuales que invocaba.
- 58 A este respecto, es preciso recordar que, conforme al artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación se limita a las cuestiones de Derecho. El Tribunal General es, por tanto, el único competente para comprobar y apreciar los hechos pertinentes, así como para valorar los elementos de prueba. La apreciación de tales hechos y elementos de prueba no constituye, pues, salvo en el caso de su desnaturalización, una cuestión de Derecho sujeta como tal al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión, C-615/19 P, EU:C:2021:133, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 59 Una desnaturalización de esta índole debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas. Corresponde al recurrente en casación indicar de manera precisa los elementos que en su opinión han sido desnaturalizados por el Tribunal General y demostrar los errores de análisis que, en su apreciación, han llevado a este a dicha desnaturalización (sentencia de 4 de marzo de 2020, Tulliallan Burlington/EUIPO, C-155/18 P a C-158/18 P, EU:C:2020:151, apartado 102 y jurisprudencia citada).
- 60 Vialto alega, en esencia, que, si el Tribunal General hubiera tenido en cuenta el anexo del acta de la OLAF relativa a la tercera jornada del control *in situ*, en el que figuraban sus observaciones sobre el desarrollo de esa jornada, habría debido declarar que Vialto había permitido a la OLAF acceder plenamente a los datos solicitados.
- 61 No obstante, procede señalar que tal documento reproduce las observaciones de Vialto sobre el desarrollo del control, de modo que únicamente permite determinar su punto de vista sobre dicho desarrollo. Pues bien, el Tribunal General precisó, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, que Vialto afirmaba que había permitido a los agentes de la OLAF acceder a todos los datos solicitados.
- 62 De ello se deduce que la alegación formulada por Vialto no permite demostrar que el Tribunal General desnaturalizara los hechos o las pruebas pertinentes, por lo que esta alegación debe desestimarse por infundada.

- 63 En tercer lugar, por lo que se refiere a la supuesta falta de motivación de la afirmación que figura en el apartado 74 de la sentencia recurrida, es importante recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación de motivación no exige al Tribunal General que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes en el litigio. La motivación puede ser, pues, implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (sentencia de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 64 En el caso de autos, el Tribunal General expuso, en los apartados 66 a 73 de la sentencia recurrida, los motivos que le llevaron a considerar que los datos que la OLAF pedía recoger se referían a las operaciones de que se trataba y eran necesarios para el buen desarrollo del control *in situ*, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96.
- 65 De estos apartados se desprende que tal declaración se basa, en primer lugar, en el tenor de esta disposición, del que se desprende, según el Tribunal General, por una parte, que la OLAF puede acceder a toda la información y a la documentación relativa a los hechos objeto de su investigación y obtener copia de los documentos necesarios para llevar a cabo su control *in situ* y, por otra parte, que dispone de cierto margen de apreciación a la hora de determinar los datos pertinentes a tal fin. A continuación, el Tribunal General se basó en el objeto de la investigación llevada a cabo por la OLAF en el caso de autos y en los datos solicitados, que, según dicho órgano jurisdiccional, eran del tipo de aquellos contemplados en esa disposición. Por último, el Tribunal General puso de manifiesto las particularidades del peritaje forense digital, en particular, la necesidad de proceder a una indexación de los datos, realizando imágenes digitales de los datos en cuestión, para poder identificar los documentos pertinentes para la investigación.
- 66 Pues bien, esta motivación es suficiente para permitir, por una parte, a Vialto, comprender las razones por las que sus alegaciones fueron desestimadas y, por otra parte, al Tribunal de Justicia, ejercer su control. Por consiguiente, procede desestimar la alegación de Vialto basada en la insuficiencia de motivación por carecer de fundamento.
- 67 En cuarto lugar, por lo que respecta al supuesto error de Derecho relativo a la interpretación del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, procede señalar que el Tribunal General declaró, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, que los datos que la OLAF había solicitado poder recoger en el caso de autos se referían a las operaciones de que se trataba y eran necesarios para el buen desarrollo del control *in situ*, en el sentido de esta disposición. Además, el Tribunal General consideró, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, que, al solicitar a Vialto el acceso a esos datos con el fin de proceder a su análisis, la OLAF no infringió dicha disposición en modo alguno.
- 68 A este respecto, el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 establece que los inspectores de la Comisión tendrán acceso en las mismas condiciones que los inspectores nacionales y dentro del respeto de las legislaciones nacionales a toda la información y documentación sobre las operaciones de que se trate que resulte necesaria para el buen desarrollo de los controles y verificaciones *in situ*. Esta disposición precisa que estos podrán utilizar los mismos medios materiales de control que los inspectores nacionales y, en particular, obtener copia de la documentación pertinente. La referida disposición establece asimismo que los controles y verificaciones *in situ* podrán tener por objeto, en particular, los datos informáticos.

- 69 Además, del artículo 2, apartado 1, de la Decisión 1999/352 y del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2013 se desprende que la OLAF ejerce la competencia conferida a la Comisión por el Reglamento n.º 2185/96 para efectuar controles y verificaciones *in situ*.
- 70 De la combinación de estas disposiciones se desprende que, en el marco de un control *in situ*, los agentes de la OLAF tienen acceso, en las mismas condiciones que los inspectores nacionales y dentro del respeto de las legislaciones nacionales, a toda la información, incluidos los datos informáticos, que resulte necesaria para el buen desarrollo del control *in situ* y que pueden utilizar los mismos medios materiales de control que los inspectores nacionales y, en particular, obtener copia de la documentación pertinente.
- 71 Si bien esta disposición remite, por lo que respecta a las condiciones que regulan el acceso de los agentes de la OLAF a la información, al Derecho del Estado miembro de que se trate, procede señalar que Vialto no alega en modo alguno que la OLAF haya infringido las normas del Derecho húngaro aplicables durante el control *in situ* controvertido y que no formula ninguna alegación en este sentido.
- 72 Además, procede señalar que Vialto no rebate las apreciaciones del Tribunal General relativas a la realización de una imagen forense digital que figuran en el apartado 73 de la sentencia recurrida, el cual remite a las explicaciones contenidas en el apartado 44 de dicha sentencia. Pues bien, el Tribunal General declaró en esos apartados, basándose, en particular, en los artículos 4 y 8 de las Directrices de la OLAF, que, en el marco de tal procedimiento, la realización de una imagen forense digital de los datos contenidos en un soporte de almacenamiento digital sirve para permitir la indexación de los datos, que tiene por objeto, a su vez, permitir búsquedas mediante palabras clave utilizando un software de técnica forense específico para identificar los documentos pertinentes para la investigación de la OLAF.
- 73 En la medida en que Vialto pretendía, con sus alegaciones, asimilar la realización de una imagen forense digital de todos los datos almacenados en determinados soportes digitales a la obtención de una copia, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, de todos los documentos almacenados en esos soportes, procede subrayar, como observó el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, que dicha operación solo constituye una etapa intermedia en el marco del examen de tales datos (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2020, Nexans France y Nexans/Comisión, C-606/18 P, EU:C:2020:571, apartado 63).
- 74 Así pues, aunque la realización de tal imagen implica necesariamente, desde el punto de vista técnico, «copiar» temporalmente todos los datos de que se trata en una fase en la que aún no se ha examinado su pertinencia, esta operación está comprendida en el ejercicio del derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, ya que sirve únicamente para identificar los documentos pertinentes a efectos de la investigación. No puede considerarse que, al tomar dicha imagen, la OLAF realice una copia de todos los documentos de que se trata en el sentido de esta disposición. En efecto, del tenor y de la estructura de esta se desprende que, a diferencia del ejercicio del derecho de acceso a la información, el derecho a obtener una copia de la documentación pertinente de que goza un inspector se refiere al hecho de que este conserve, de manera duradera, copias de aquellos documentos que haya identificado como pertinentes para su investigación, de entre aquellos a los que haya tenido acceso, pudiendo tales documentos ser utilizados en un momento posterior en el marco de la investigación.

- 75 En estas circunstancias, resulta que el Tribunal General podía considerar fundadamente que la realización de tal imagen forense digital puede vincularse a las facultades conferidas a la OLAF en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96 de acceder a la información necesaria para el buen desarrollo del control *in situ* y de obtener copia de la documentación pertinente.
- 76 Por lo tanto, Vialto no ha demostrado que la apreciación del Tribunal General, recogida en los apartados 74 y 80 de la sentencia recurrida, según la cual la petición remitida por la OLAF a Vialto para poder recoger los datos mencionados en el apartado 71 de la sentencia recurrida con el fin de realizar un peritaje digital no era contraria al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, adoleciese de un error de Derecho.
- 77 Por consiguiente, procede desestimar la alegación de Vialto según la cual dicha afirmación adolece de un error de Derecho por infundada.
- 78 En quinto lugar, la alegación de Vialto según la cual el Tribunal General desnaturalizó los hechos, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, se basa en una interpretación errónea de dicho apartado 75 y debe también desestimarse por infundada. En efecto, el Tribunal General se limitó a mencionar, en ese apartado, la oposición de Vialto a la recogida de datos en un soporte que debía transportarse fuera de sus instalaciones, extremo que Vialto no niega.
- 79 En consecuencia, procede desestimar las partes primera y segunda del primer motivo de casación por carecer de fundamento.

*Sobre la tercera parte del primer motivo de casación*

*– Alegaciones de las partes*

- 80 Mediante la tercera parte del primer motivo de casación, Vialto sostiene, en primer lugar, que, en el apartado 77 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al desestimar, por carecer de pertinencia para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, sus alegaciones basadas en el respeto del secreto profesional y en las cláusulas de contratos celebrados con sus socios comerciales. A su parecer, tales alegaciones son pertinentes para demostrar que la OLAF infringió el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, puesto que permiten demostrar que las reservas formuladas por Vialto en lo que concierne a la recogida de datos que no guardaban relación con la investigación estaban justificadas. Pues bien, según Vialto, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se había visto obligada a demostrar que la formulación de tales reservas no constituía un abuso de Derecho.
- 81 En segundo lugar, aduce que el Tribunal General desnaturalizó la demanda al declarar, en el apartado 79 de la sentencia recurrida, que no podía considerarse que la OLAF la hubiera obligado a violar su secreto profesional o a infringir las cláusulas de contratos celebrados con sus socios comerciales, siendo así que ella no había alegado en modo alguno que la OLAF la hubiera obligado a actuar de ese modo.
- 82 La Comisión solicita que se desestime la tercera parte del primer motivo de casación por ser en parte inadmisibles y en parte inoperantes y, en cualquier caso, por ser infundada.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 83 Por lo que respecta al error de Derecho de que supuestamente adolece el apartado 77 de la sentencia recurrida, procede señalar que, en ese apartado, el Tribunal General declaró que las alegaciones de Vialto basadas en el secreto profesional y en los compromisos contractuales contraídos con sus socios comerciales carecían de pertinencia para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, ya que estas tenían por objeto justificar su negativa a comunicar a la OLAF algunos de los datos a los que dicha oficina solicitaba el acceso y no reprochar a esta última o a la Comisión la comisión de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tuviera por objeto conferir derechos a los particulares.
- 84 En este contexto, la alegación de Vialto de que se había visto obligada a probar que las reservas que había formulado en lo que concierne a la recogida de determinados datos por la OLAF no constituían un abuso de Derecho no permite demostrar que las alegaciones formuladas en primera instancia relativas al secreto profesional y a los compromisos contractuales contraídos con sus socios comerciales pudieran demostrar la comisión de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tuviera por objeto conferir derechos a los particulares. Por lo tanto, esta alegación es inoperante.
- 85 Lo mismo puede decirse de la desnaturalización de la demanda invocada por Vialto. En efecto, aun suponiendo que, como sostiene Vialto, el Tribunal General hubiera desnaturalizado la demanda presentada en primera instancia al estimar que debía responder, en el apartado 79 de la sentencia recurrida, a una alegación no formulada por dicha sociedad basada en que esta se había visto forzada por la OLAF a violar el secreto profesional y los compromisos contractuales contraídos con sus socios comerciales, tal error no permite poner en entredicho la desestimación de la primera imputación formulada por Vialto en primera instancia.
- 86 Pues bien, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las alegaciones dirigidas contra los fundamentos jurídicos expuestos a mayor abundamiento en una resolución del Tribunal General no pueden dar lugar a la anulación de dicha resolución y son, por tanto, inoperantes (sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión, C-615/19 P, EU:C:2021:133, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 87 En consecuencia, procede desestimar la tercera parte del primer motivo de casación por inoperante y desestimar este motivo de casación en su totalidad.

***Segundo motivo de casación, basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima***

*Alegaciones de las partes*

- 88 Mediante su segundo motivo de casación, Vialto formula una serie de alegaciones dirigidas a demostrar que el Tribunal General incurrió en error al concluir, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que, en el caso de autos, los agentes de la OLAF no vulneraron el principio de protección de la confianza legítima.
- 89 En primer lugar, aduce que la sentencia recurrida adolece de insuficiencia de motivación, en la medida en que no explica por qué en el caso de autos no concurre uno de los tres requisitos necesarios para invocar el principio de protección de la confianza legítima.



- 90 En segundo lugar, afirma que el apartado 118 de la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho, ya que se aparta de la jurisprudencia relativa a la prohibición de revocar con carácter retroactivo un acto administrativo legal que confiere derechos subjetivos o ventajas similares. A su parecer, las garantías proporcionadas por los agentes de la OLAF el primer día del control en lo que concierne al procedimiento que se seguiría para la realización de dicho control fueron legales. Vialto precisa, a este respecto, que el hecho de no aplicar las Directrices de la OLAF no constituye una infracción del Reglamento n.º 2185/96. Considera, por consiguiente, que los agentes de la OLAF no podían revocar *a posteriori* dichas garantías y exigir que el control se realizase como si nunca se hubiesen proporcionado.
- 91 Sostiene, además, que la revocación retroactiva de un acto administrativo está prohibida, incluso cuando este se considere contrario a Derecho.
- 92 En tercer lugar, Vialto alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que no podía alegar una infracción de la confianza legítima depositada en la aplicación de una práctica excepcional a su favor pese a su negativa a atender las peticiones formuladas por los agentes de la OLAF con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96. En particular, considera que la formulación de este apartado da la impresión de que Vialto había actuado de mala fe. Añade que, dado que las peticiones de los agentes de la OLAF no se ajustaban a esta disposición, su negativa a atender dichas peticiones fue, por tanto, plenamente conforme a Derecho. Estima que, si los agentes de la OLAF hubiesen considerado que, con su comportamiento, estaba actuando de manera ilegal u obstruyendo la investigación, deberían haber recabado la ayuda de las autoridades nacionales de conformidad con los artículos 4 y 9 del Reglamento n.º 2185/96. Ahora bien, los agentes de la OLAF decidieron poner fin al control sin seguir este procedimiento.
- 93 La Comisión sostiene que el segundo motivo de casación es, en parte, inoperante y, en cualquier caso, infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 94 En primer lugar, por lo que respecta a la supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida, procede recordar que de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 63 de la presente sentencia se desprende que la obligación de motivación no exige al Tribunal General que elabore una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes en el litigio y que la motivación puede ser, pues, implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de elementos suficientes para ejercer su control.
- 95 En el caso de autos, tras recordar, en el apartado 114 de la sentencia recurrida, los requisitos que han de concurrir para que un justiciable pueda invocar el principio de protección de la confianza legítima, el Tribunal General declaró, en el apartado 116 de dicha sentencia, que, en el presente asunto, fue la negativa de Vialto a atender las peticiones de recogida de datos de los agentes de la OLAF lo que llevó a estos a apartarse del procedimiento establecido en las Directrices de la OLAF en cuanto al lugar de obtención y tratamiento de los datos y al soporte utilizado para ello. Además, en el apartado 117 de dicha sentencia, el Tribunal General recordó que la OLAF tenía derecho, en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, a acceder a los datos a los que Vialto le había denegado el acceso. El Tribunal General dedujo de ello, en el apartado 118 de dicha sentencia, que Vialto no podía invocar en beneficio propio una violación suficientemente

caracterizada del principio de protección de la confianza legítima que había depositado en la aplicación de una práctica excepcional a su favor pese a su negativa a atender las peticiones formuladas por los agentes de la OLAF con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96.

- 96 Así, de los apartados 113 a 118 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General estimó que Vialto no podía invocar fundadamente que albergaba una confianza legítima en la aplicación de un acuerdo al que había decidido no atenerse.
- 97 Pues bien, esta motivación es suficiente para permitir a Vialto comprender las razones por las que sus alegaciones fueron desestimadas y al Tribunal de Justicia ejercer su control. Por consiguiente, procede desestimar la alegación de Vialto basada en la insuficiencia de motivación por carecer de fundamento.
- 98 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación de Vialto basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los requisitos para la revocación de un acto generador de derechos, basta con señalar que Vialto no invocó esta alegación en primera instancia.
- 99 Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un motivo que se invoca por primera vez en la fase de casación ante este Tribunal debe ser declarado inadmisibile. En efecto, en el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está limitada al examen de la apreciación efectuada por el Tribunal General de los motivos que se debatieron ante él. Pues bien, permitir que una de las partes alegue en la fase de casación un motivo que no ha invocado ante el Tribunal General equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal General (sentencia de 30 de mayo de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consejo*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartado 109 y jurisprudencia citada).
- 100 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de esta alegación.
- 101 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de Vialto de que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que Vialto no podía invocar la vulneración de la confianza legítima que había depositado en la aplicación de una práctica excepcional a su favor pese a su negativa a atender las peticiones formuladas por los agentes de la OLAF con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, procede señalar que, al referirse así a la negativa de Vialto a proporcionar determinada información a pesar de haberse comprometido a ello, el Tribunal General declaró, implícita pero necesariamente, que Vialto no podía invocar haber depositado una confianza legítima en la aplicación de un acuerdo al que había decidido no atenerse.
- 102 Pues bien, procede considerar que, al negarse a cumplir los compromisos asumidos con los agentes de la OLAF en el marco de tal acuerdo, el comportamiento de Vialto hizo imposible la aplicación de dicho acuerdo, por lo que no puede afirmar, acto seguido, que había depositado una confianza legítima en su aplicación.
- 103 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que Vialto no podía invocar una confianza legítima en la aplicación de un acuerdo al que había decidido no atenerse.

- 104 Por consiguiente, procede desestimar por infundada la alegación de Vialto según la cual el apartado 118 de la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho.
- 105 En cuarto lugar, por lo que respecta a la alegación de Vialto según la cual la formulación del apartado 118 de la sentencia recurrida da la impresión de que actuó de mala fe, procede señalar que esta alegación se basa en una lectura errónea de la sentencia recurrida, ya que dicho apartado no contiene ninguna apreciación en este sentido, y debe, pues, ser desestimada por carecer de fundamento.
- 106 En quinto lugar, por lo que respecta a la alegación de Vialto de que la petición de recogida de datos efectuada por los agentes de la OLAF no era conforme al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 2185/96, del examen del primer motivo formulado por Vialto se desprende que esta alegación también debe desestimarse por infundada.
- 107 En sexto lugar, en lo que concierne a la alegación de Vialto basada en los artículos 4 y 9 del Reglamento n.º 2185/96, procede señalar que Vialto no formuló tal alegación en primera instancia, de modo que, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 99 de la presente sentencia, procede declarar su inadmisibilidad.
- 108 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el segundo motivo de casación por ser en parte inadmisibile y en parte infundado.

### ***Tercer motivo de casación, basado en la vulneración del derecho a ser oído***

#### *Alegaciones de las partes*

- 109 Mediante su tercer motivo de casación, Vialto alega que el Tribunal General incurrió en varios errores al desestimar, en los apartados 121 a 123 de la sentencia recurrida, sus alegaciones relativas a la vulneración de su derecho a ser oída.
- 110 En primer lugar, sostiene que las afirmaciones que figuran en el apartado 121 de la sentencia recurrida, relativas al hecho de que Vialto fue oída por la OLAF, no son en absoluto pertinentes en el marco del examen de la cuestión de si la DG Ampliación vulneró su derecho a ser oída.
- 111 En segundo lugar, aduce que el Tribunal General desnaturalizó los hechos al afirmar, en los apartados 94 y 122 de la sentencia recurrida, que la postura adoptada por dicha DG sobre las medidas que debían adoptarse respecto de Vialto no vinculaba al CFCU. Según Vialto, de los autos se desprende que tal postura era vinculante para el CFCU. A su parecer, no puede ser de otro modo, ya que la misma DG financia el proyecto y firmó el contrato de que se trata.
- 112 A su juicio, esta desnaturalización de los hechos propició una aplicación incorrecta del Derecho por el Tribunal General. Este debió haber concluido que la DG Ampliación estaba obligada a escuchar a Vialto antes de pedir al CFCU que adoptase las medidas oportunas previstas en el contrato controvertido debido al incumplimiento por Vialto de sus obligaciones contractuales.
- 113 En tercer lugar, Vialto considera que la referida DG debería haber respetado igualmente su derecho a ser oída en el contexto de su recomendación de suspender la ejecución del contrato controvertido o de la parte del contrato ejecutada por Vialto que acompañaba a su petición. Según afirma, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de su sentencia de 4 de abril de

2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289), se desprende que el derecho a ser oído debe respetarse también en el supuesto de que una institución de la Unión formule recomendaciones no vinculantes.

- 114 La Comisión comparte el análisis del derecho a ser oído efectuado por el Tribunal General y solicita que se desestime el tercer motivo de casación por infundado.
- 115 En primer lugar, sostiene que, aun suponiendo que la Comisión hubiera debido oír a Vialto antes de enviar su recomendación al CFCU, tal formalidad fue respetada en el caso de autos por la OLAF, como servicio de la Comisión del que procede la recomendación.
- 116 En segundo lugar, afirma que el Tribunal General declaró, sin desnaturalizar los hechos, que la Comisión se había limitado a instar al CFCU a adoptar las medidas oportunas y a formular recomendaciones a este respecto a título de ejemplo. Considera que, por lo tanto, la postura adoptada por la Comisión respecto de Vialto no era vinculante para el CFCU. A su parecer, el hecho de que la Comisión financiara el proyecto no hace que dicha postura fuera vinculante.
- 117 En tercer lugar, aduce que la sentencia de 4 de abril de 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289), pone de manifiesto el carácter subsidiario de la audiencia ante el órgano emisor de la recomendación, mientras que el acento recae sobre el órgano decisorio. Añade que la situación controvertida en el asunto que dio lugar a dicha sentencia es diferente de la controvertida en el presente asunto, ya que, en el primer asunto, el órgano que había formulado la recomendación y el órgano decisorio pertenecían a la misma estructura administrativa.

#### *Apresiasión del Tribunal de Justicia*

- 118 Por lo que respecta al error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General en el apartado 122 de la sentencia recurrida, procede señalar que, en dicho apartado, el Tribunal General declaró que la DG Ampliación no estaba obligada a oír a Vialto antes de que el CFCU adoptara su decisión de excluir a Vialto del contrato controvertido, puesto que el CFCU había adoptado dicha decisión sin estar vinculado por la postura adoptada en ese sentido por la DG Ampliación.
- 119 Vialto impugna esta conclusión alegando que, aun suponiendo que el CFCU hubiera adoptado dicha decisión sin estar vinculado por la postura adoptada en este sentido por la DG Ampliación, esta debería haber oído a Vialto antes de adoptar dicha postura.
- 120 A este respecto, procede recordar que el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que el derecho a una buena administración incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.
- 121 El derecho a ser oído garantiza así a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véase la sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, apartado 68 y jurisprudencia citada).

- 122 Asimismo, es preciso recordar que el derecho a ser oído forma parte del derecho de defensa, que constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que resulta aplicable aun cuando no exista una normativa específica al respecto. Este principio exige que se permita que los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresen útilmente su punto de vista acerca de los datos tenidos en cuenta en contra suya para fundamentar tales decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de junio de 2016, *Marchiani/Parlamento*, C-566/14 P, EU:C:2016:437, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 123 Además, tal como recordó el Abogado General en el punto 121 de sus conclusiones, una vulneración del derecho de defensa, del que forma parte el derecho a ser oído, debe ser examinada en función de las circunstancias específicas de cada caso concreto (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2011, *Solvay/Comisión*, C-110/10 P, EU:C:2011:687, apartado 63).
- 124 Por lo que respecta a la postura de que se trata adoptada por la DG Ampliación, procede señalar que, ciertamente, el artículo 10 del Reglamento n.º 718/2007 establece, entre los principios generales de ejecución de la ayuda a la preadhesión, que la Comisión encomendará la gestión descentralizada de determinadas acciones al país beneficiario, la cual abarcará como mínimo la licitación, la contratación y los pagos. Además, del artículo 21, apartado 1, letra f), de dicho Reglamento resulta que el país beneficiario designará una estructura operativa por componente o programa del IAP. Se desprende asimismo del artículo 28 de dicho Reglamento que la estructura operativa será un organismo o un grupo de organismos de la administración del país beneficiario que se ocupará de la gestión y ejecución de la ayuda, de conformidad con el principio de gestión financiera sana, ocupándose, en particular, de los procedimientos de licitación y concesión de subvenciones y de los contratos consiguientes (véase, en este sentido, el auto de 4 de julio de 2013, *Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Comisión y otros*, C-520/12 P, no publicado, EU:C:2013:457, apartado 32).
- 125 De ello se sigue que los contratos públicos adjudicados por terceros países y que pueden beneficiarse de ayudas del IPA, de acuerdo con el principio de gestión descentralizada, siguen siendo contratos nacionales y que las empresas que liciten y a las que les sea adjudicado el contrato solo mantienen relaciones jurídicas con el Estado tercero responsable del contrato (véase, en este sentido, el auto de 4 de julio de 2013, *Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Comisión y otros*, C-520/12 P, no publicado, EU:C:2013:457, apartado 34).
- 126 No obstante, según se desprende del artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 718/2007, la Comisión conserva la responsabilidad final de la ejecución del presupuesto general y, por lo tanto, es competente para determinar los importes eventualmente excluidos de la financiación de la Unión.
- 127 Pues bien, habida cuenta de que la responsabilidad final de la ejecución del presupuesto general incumbe a la Comisión, procede declarar que es posible considerar razonablemente que un escrito en el que dicha institución recomienda al CFCU no trabajar con Vialto, y en el que indica que, en cualquier caso, las cantidades pagadas a esta última en el marco del proyecto en cuestión no podrán optar a la financiación del presupuesto de la Unión, pudo, en la práctica, influir de manera considerable en la decisión del CFCU en lo que concierne a las medidas que debían adoptarse respecto de Vialto en lo que atañe al contrato controvertido, pudiendo afectar desfavorablemente a esta última y sobrepasando, de manera considerable, los efectos que se esperan de una mera recomendación.

- 128 Así, las consecuencias que la adopción de esta postura por la Comisión puede tener para el operador económico afectado son tales que este debe tener la oportunidad de formular observaciones sobre la conducta que se le reprocha y las medidas que procede imponerle en relación con el contrato controvertido antes de que la Comisión adopte su postura al respecto (véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 2001, *Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas*, C-315/99 P, EU:C:2001:391, apartado 29).
- 129 Por lo tanto, la adopción de esta postura por la Comisión debe considerarse una medida individual que afecta desfavorablemente a Vialto, en el sentido del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 130 En consecuencia, procede declarar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 122 de la sentencia recurrida, que la Comisión no estaba sujeta a la obligación de oír a Vialto antes de que el CFCU adoptara su decisión de excluir a Vialto del contrato controvertido.
- 131 Dicho esto, de los apartados 121 y 123 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General se basó también en la circunstancia de que, en el caso de autos, Vialto había sido oída por la OLAF para desestimar la alegación de Vialto relativa a la vulneración por la Comisión del derecho a ser oído.
- 132 A este respecto, procede declarar que tal circunstancia no permite a la Comisión considerar que ha cumplido su obligación de oír al interesado.
- 133 En efecto, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2013, la OLAF redactará, al término de su investigación, un informe de investigación acompañado de recomendaciones de su director general sobre si es preciso o no tomar medidas. El artículo 11, apartado 3, de dicho Reglamento precisa que los informes y recomendaciones que se redactan al término de una investigación externa y cualquier documento pertinente conexo se presentará a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados con arreglo a la normativa sobre investigaciones externas y, si fuera necesario, a los servicios competentes de la Comisión.
- 134 Del tenor y de la estructura de estas disposiciones se desprende que incumbe a la autoridad a la que se dirigen esas recomendaciones llevar a cabo su propia instrucción y oír a la persona afectada antes de adoptar una decisión que pueda resultarle lesiva.
- 135 En este contexto, los vínculos estructurales existentes entre la OLAF y la Comisión tampoco pueden dispensar a esta de tal obligación y permitir considerar que Vialto ya fue oída por dicha institución con ocasión de su audiencia por los agentes de la OLAF.
- 136 Por consiguiente, procede estimar el tercer motivo del recurso de casación y anular la sentencia recurrida en la medida en que desestimó por infundada la imputación formulada de Vialto relativa a la vulneración por la Comisión del derecho a ser oído.

## **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

- 137 Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 138 De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión a la que se refiere el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, es necesario que concurran un conjunto de requisitos, a saber, la ilicitud de la actuación imputada a la institución de la Unión, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la institución y el perjuicio invocado (sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión, C-615/19 P, EU:C:2021:133, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 139 En el caso de autos, el estado del litigio permite resolverlo por lo que respecta al primero de estos requisitos, relativo a la conducta de la Comisión.
- 140 En efecto, de los fundamentos de Derecho expuestos en el marco del análisis del tercer motivo invocado por Vialto en apoyo de su recurso de casación se desprende que esta demostró que la Comisión había vulnerado el derecho a ser oído, que es una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares.
- 141 Por lo que respecta al carácter suficientemente caracterizado de esta vulneración, Vialto alega que la Comisión no podía decidir libremente exigir la exclusión de Vialto del proyecto sin darle la posibilidad de ser oída y de ejercer su derecho de defensa.
- 142 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el supuesto de que una institución de la Unión solo disponga de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada de dicho Derecho, que puede generar la responsabilidad extracontractual de la Unión (sentencia de 20 de enero de 2021, Comisión/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 143 Pues bien, según se desprende de las razones expuestas en el marco del análisis del tercer motivo de casación, la Comisión tenía la obligación de oír a Vialto antes de transmitir al CFCU su postura acerca de las medidas que debían adoptarse respecto de Vialto en relación con el contrato controvertido, de modo que dicha institución no disponía de ningún margen de apreciación al respecto.
- 144 En cuanto a las demás cuestiones, el estado del litigio no permite resolverlo.
- 145 En efecto, el Tribunal General no examinó los demás requisitos que han de concurrir para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.
- 146 Además, de los apartados 25 y 26 de la sentencia recurrida se desprende que, en la vista celebrada ante el Tribunal General, Vialto modificó considerablemente su posición acerca del alcance del perjuicio supuestamente sufrido por ella.

- 147 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse, con un grado de certidumbre suficiente, sobre la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre la vulneración por la Comisión del derecho a ser oído y el perjuicio invocado.
- 148 Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie al respecto.

### **Costas**

- 149 Dado que se devuelve el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas.

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

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 26 de junio de 2019, Vialto Consulting/Comisión (T-617/17, no publicada, EU:T:2019:446) en la medida en que desestimó por infundada la imputación formulada por Vialto Consulting Kft. relativa a la vulneración por la Comisión Europea del derecho a ser oído.**
- 2) **Desestimar el recurso de casación en todo lo demás.**
- 3) **Devolver el presente asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión Europea relativos a la existencia de una relación de causalidad entre la vulneración por la Comisión Europea del derecho a ser oído y el perjuicio invocado y la realidad del daño.**
- 4) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas