



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

28 de septiembre de 2022 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a la instrucción contra el ex primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses — Denegación del acceso — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Desaparición parcial del interés en ejercitar la acción — Sobreseimiento parcial — Obligación de motivación»

En el asunto T-174/21,

Agrofert, a.s., con domicilio social en Praga (República Checa), representada por la Sra. S. Sobolová, abogada,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. N. Görlitz y J.-C. Puffer y por la Sra. O. Hrstková Šolcová, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por las Sras. C. Ehrbar y M. Salyková y el Sr. J. Hradil, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera),

Integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. G. De Baere (Ponente), Presidente, y por las Sras. G. Steinfatt y S. Kingston, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: checo.

no habiendo solicitado las partes el señalamiento de vista dentro del plazo de tres semanas a partir de la notificación de la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento y habiendo decidido, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, resolver sin fase oral;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Agrofert, a.s., solicita la anulación de la Decisión A(2019) 8551 C(D 300153) del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2021 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), por la que este le denegó el acceso a dos documentos relativos a la instrucción contra el ex primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses.

Antecedentes del litigio

- 2 La demandante es una sociedad *holding* checa que controla más de 230 sociedades que operan en diferentes sectores económicos, como el de la agricultura, la producción de alimentos, la industria química o los medios de comunicación. Fue constituida inicialmente por el Sr. Andrej Babiš, quien fue nombrado primer ministro de la República Checa en 2017 y desempeñó dicho cargo hasta diciembre de 2021.
- 3 Mediante escrito de 31 de julio de 2020, la demandante presentó una solicitud de acceso a documentos dirigida al Parlamento, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).
- 4 En su solicitud, la demandante indicó que en la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la reapertura de la instrucción contra el primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses [2019/2987(RSP)] (DO 2021, C 362, p. 37; en lo sucesivo, «Resolución»), se decía que el Sr. Babiš, tras su designación como primer ministro de la República Checa, seguía controlando el grupo Agrofert. Al considerar inexacta esta afirmación, la demandante explicó que deseaba conocer las fuentes y la información de que dispuso el Parlamento antes de adoptar la Resolución, exceptuando el informe sobre la misión de investigación de la Comisión de Control Presupuestario (CONT) del Parlamento en la República Checa del 26 al 28 de febrero de 2020 (en lo sucesivo, «informe sobre la misión de investigación»), que contenía la misma afirmación. De esta manera, la demandante solicitó el acceso, primero, a todos los documentos recabados o utilizados por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento como documentos justificativos en apoyo de la afirmación de que el primer ministro de la República Checa, el Sr. Babiš, seguía controlando el grupo Agrofert y de las otras afirmaciones referidas a la demandante o al grupo Agrofert que figuraban en el informe sobre la misión de investigación; segundo, a todos los documentos utilizados en la preparación de la propuesta de Resolución del Parlamento, de 15 de junio de 2020, sobre la reapertura de la instrucción contra el primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses, y tercero, a todos los documentos aportados o solicitados por los miembros del Parlamento o los grupos políticos del Parlamento respecto de la Resolución o la propuesta de Resolución.

- 5 Mediante decisión de 14 de septiembre de 2020, el Parlamento respondió a la solicitud de la demandante. Por una parte, identificó una serie de documentos como los correspondientes a dicha solicitud e informó a la demandante de que una parte de esos documentos era accesible al público. Por otra parte, fundándose en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, y apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, el Parlamento denegó el acceso a dos documentos (en lo sucesivo, «documentos solicitados»), a saber, en primer lugar, el escrito del miembro de la Comisión Europea, el Sr. Oettinger, dirigido al primer ministro de la República Checa, de 29 de noviembre de 2018, con la referencia ARES(2018) 6120850 (en lo sucesivo, «escrito de la Comisión») y, en segundo lugar, el informe final de auditoría de la Comisión, de 29 de noviembre de 2019, con la referencia ARES(2019) 7370050, relativo a una auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control adoptados en la República Checa para evitar conflictos de intereses de conformidad con los artículos 72 a 75 y 125 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320) (en lo sucesivo, «informe final de auditoría»).
- 6 Mediante escrito de 9 de octubre de 2020, registrado por el Parlamento el 28 de octubre de 2020, la demandante presentó una solicitud confirmatoria por la que se pedía que el Parlamento reconsiderara su postura. La demandante consideró que la tramitación de su solicitud inicial no se ajustaba al Reglamento n.º 1049/2001. La demandante sostuvo que, por un lado, la lista de documentos identificados por el Parlamento era incompleta y que, por otro, la denegación de acceso a los documentos solicitados no estaba justificada.
- 7 En la Decisión impugnada, el Parlamento indicó, de entrada, que los documentos identificados en su decisión de 14 de septiembre de 2020 constituían todos los documentos de que disponía que correspondiesen a la solicitud de la demandante. El Parlamento confirmó, a continuación, su negativa a conceder el acceso a los documentos solicitados fundándose en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.
- 8 El Parlamento señaló que, al ser la Comisión el autor de los documentos solicitados, había consultado a esta institución como prescribe el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1049/2001, con el fin de obtener su opinión sobre una posible divulgación de los documentos en cuestión. La Comisión comunicó al Parlamento que la divulgación de los documentos solicitados supondría un perjuicio para las investigaciones y las auditorías en curso relativas a cuestiones planteadas en la Resolución y pondría en peligro la integridad de los resultados de dichas actuaciones.
- 9 El Parlamento consideró que los documentos solicitados habían sido elaborados por la Comisión en el marco de una investigación en curso sobre una eventual infracción, imputable a la República Checa, del Derecho de la Unión Europea en materia de prevención de los conflictos de intereses y que su divulgación supondría un perjuicio para el objetivo de dicha investigación.
- 10 Por un lado, el Parlamento indicó que el objetivo de las investigaciones de la Comisión sobre posibles infracciones del Derecho de la Unión es dar al Estado miembro interesado la oportunidad de atenerse a las obligaciones que le incumben en virtud de ese Derecho y de ejercer

su derecho de defensa frente a las objeciones formuladas por la Comisión. Consideró que el Estado miembro interesado podía lícitamente exigir que la Comisión respete la confidencialidad, sin lo cual podría resultar aún más difícil iniciar un diálogo entre la Comisión y dicho Estado miembro dirigido a poner fin a la supuesta infracción, con objeto de permitir el cumplimiento del Derecho de la Unión y evitar actuaciones judiciales. Consideró que la confidencialidad justificaba una denegación de acceso a documentos relativos a unas investigaciones de la Comisión que podían, en su caso, conducir a un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión.

- 11 Por otro lado, el Parlamento señaló que, como se indicaba en la Resolución, los investigadores y las partes implicadas en la investigación parecían rodeados de un clima de amenazas. Entendió que la publicación prematura de los documentos solicitados tendría, por tanto, una incidencia negativa en el grado de cooperación entre los investigadores y las partes implicadas, que estarían expuestos a presiones adicionales de terceros, y pondría en peligro la capacidad de la Comisión para llevar a cabo su investigación de la forma más eficaz posible. Además, estaba también en juego la calidad de la información que podían conseguir los investigadores.
- 12 Por estas razones, el Parlamento concluyó que el acceso del público a los documentos solicitados supondría un perjuicio para el objetivo de la investigación de la Comisión.
- 13 Por último, señaló que el derecho de defensa de la demandante, invocado por esta en su solicitud confirmatoria, constituía un interés privado y no un interés público superior. Entendió que no se había demostrado que, en este caso, hubiera un interés público en el acceso a los documentos solicitados que primara sobre el interés en la protección del objetivo de la investigación de la Comisión.

Sobre los hechos posteriores a la interposición del presente recurso

- 14 El 23 de abril de 2021, la Comisión publicó en su sitio de Internet el informe final de auditoría en una versión expurgada de los datos relativos al funcionamiento interno de los fondos fiduciarios AB Private Trust I y AB Private Trust II, así como de los datos personales de las personas físicas afectadas.
- 15 En su sitio de Internet, la Comisión indicó:

«Desde la adopción del informe final de auditoría, se han realizado progresos para aclarar determinadas conclusiones de la auditoría [...], para ejecutar correctamente algunas de las recomendaciones de la auditoría [...] o para responder parcialmente a otras. Las autoridades checas han introducido igualmente ciertas mejoras en el sistema de gestión y control con el fin de mitigar los posibles conflictos de intereses de los empleados públicos.

Habida cuenta de las medidas de precaución adoptadas por las autoridades del Programa a petición de la Comisión, no se ha declarado gasto alguno para las operaciones afectadas por los resultados de la auditoría, y los fondos de la Unión siguen protegidos contra los riesgos identificados en el curso de la auditoría.

“Disclaimer”: En principio, la Comisión no publica sus informes de auditoría ni los datos relativos a esta, salvo en situaciones excepcionales en que la transparencia de la información presenta un interés público importante. El presente informe final de auditoría se publica teniendo en cuenta los requisitos relativos a la protección de determinada información, como los datos personales o los secretos comerciales, de conformidad con el Reglamento n.º 1049/2001.»

Pretensiones de las partes

- 16 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas al Parlamento.
- 17 El Parlamento, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 18 En apoyo de su recurso, la demandante invoca dos motivos, basados, en esencia, en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. El primer motivo se basa en que el Parlamento no acreditó que se cumplieran los requisitos para denegar el acceso a los documentos solicitados. El segundo motivo se basa en que el Parlamento no tuvo en cuenta la existencia de un interés público superior que justificaba la divulgación de los documentos solicitados.

Sobre la solicitud de que se retiren de los autos varios documentos adjuntos a la demanda

- 19 La Comisión solicita que determinados documentos que figuran en los anexos A.10 a A.12 de la demanda sean excluidos de los autos. La Comisión indica que no autorizó la divulgación íntegra del proyecto de informe de auditoría de 20 de mayo de 2019, ni del informe final de auditoría, ni del escrito de seguimiento de la auditoría de 22 de octubre de 2020 (en lo sucesivo, «escrito de seguimiento»).
- 20 La Comisión señala que las filiales de la demandante tuvieron acceso a una parte del escrito de seguimiento a efectos del procedimiento administrativo nacional relativo a la concesión de subvenciones. La Comisión indica que, a petición del Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa), aceptó, el 4 de febrero de 2021, que una de las sociedades del grupo Agrofert tuviera acceso al proyecto de informe de auditoría y al informe final de auditoría, pero únicamente a efectos del procedimiento judicial nacional. Señala que el 23 de abril de 2021 publicó el informe final de auditoría en una versión expurgada de los datos relativos al funcionamiento interno de los fondos fiduciarios AB Private Trust I y AB Private Trust II, así como de los datos personales de las personas físicas afectadas.

- 21 Mantener esos tres documentos en los autos del presente asunto permitiría por tanto a la demandante eludir, por una parte, la obligación de confidencialidad que la Comisión había formulado cuando transmitió esos documentos en virtud de la cooperación leal y, por otra, el procedimiento de solicitud de acceso a los documentos previsto en el Reglamento n.º 1049/2001, según dicha institución.
- 22 La demandante alega que los documentos que figuran en los anexos A.10 a A.12 de la demanda son los que se publicaron en los medios de comunicación checos y que todavía pueden consultarse en Internet. La demandante sostiene que no se trata, por tanto, de documentos que la Comisión haya comunicado con carácter confidencial a la demandante o a una de sus filiales, quienes aportaron también el informe final de auditoría publicado en la prensa en el marco de sus recursos ante el Tribunal registrados con los números de asunto T-101/21 y T-213/21.
- 23 Procede recordar que el principio que prevalece en el Derecho de la Unión es el de la libre apreciación de la prueba, que implica que la admisibilidad de un elemento de prueba presentado oportunamente solo podrá impugnarse ante los órganos jurisdiccionales de la Unión fundándose en que se ha obtenido de forma irregular (véase la sentencia de 30 de septiembre de 2021, Tribunal de Cuentas/Pinxten, C-130/19, EU:C:2021:782, apartado 104 y jurisprudencia citada).
- 24 Se ha de señalar que ni el eventual carácter confidencial de los documentos en cuestión ni el hecho de que hayan podido ser obtenidos de forma irregular se oponen en principio a que se mantengan en los autos. En efecto, por un lado, no existe una disposición que establezca expresamente la prohibición de tener en cuenta pruebas obtenidas de forma ilegal (véase la sentencia de 8 de noviembre de 2018, QB/BCE, T-827/16, EU:T:2018:756, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 25 En el presente asunto, consta que la Comisión no autorizó la divulgación de las versiones íntegras de los documentos que figuran en los anexos A.10 a A.12 de la demanda.
- 26 En primer lugar, si las versiones de esos documentos son las que publicó la prensa checa en Internet, no se ha demostrado que la demandante obtuviera ilegalmente dichos documentos. De esta manera, la Comisión no puede sostener que la demandante los aportó incumpliendo la obligación de confidencialidad por el hecho de que se le habían transmitido en el marco de un procedimiento judicial nacional.
- 27 A este respecto, procede observar que el carácter confidencial de tales documentos quedó en cualquier caso comprometido por su publicación en Internet, de modo que su aportación a los autos en este asunto no vulnera ese carácter (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2015, Dalli/Comisión, T-562/12, EU:T:2015:270, apartado 50).
- 28 En segundo lugar, para alegar que el mantenimiento de esos documentos en los autos del presente procedimiento supone eludir el procedimiento de solicitud de acceso a los documentos previsto en el Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión se limita a mencionar el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento (C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438), apartado 14; la sentencia de 31 de enero de 2020, Eslovenia/Croacia (C-457/18, EU:C:2020:65), apartado 68, y el auto de 17 de diciembre de 2020, Wagenknecht/Comisión (T-350/20, no publicado, EU:T:2020:635), apartado 19.
- 29 Pues bien, según la jurisprudencia invocada por la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General han entendido que, al invocar y presentar, en el marco de un recurso, un dictamen jurídico del Servicio jurídico de una institución de la Unión que contiene una apreciación jurídica

de las cuestiones de Derecho pertinentes a la vista del objeto del recurso, la parte demandante pretendía confrontar la referida institución con ese dictamen jurídico en el procedimiento. Consideraron que autorizar el mantenimiento de dicho dictamen jurídico en los autos del asunto, pese a que la institución en cuestión no había autorizado su divulgación, valdría tanto como permitir a la parte demandante eludir el procedimiento de solicitud de acceso a tal documento establecido por el Reglamento n.º 1049/2001.

- 30 Es preciso señalar que, por un lado, las resoluciones citadas en el apartado 28 de la presente sentencia se referían a la presentación, en el marco de un procedimiento judicial, de un dictamen emitido por el Servicio jurídico de una institución de la Unión, es decir, un documento para uso interno. Por otro lado, en dichas sentencias, la justificación de la negativa a incorporar el documento a los autos se basaba en que la institución en cuestión se vería obligada a definir públicamente su postura sobre el contenido de ese documento en la tramitación de un recurso, lo cual podría comprometer el interés de las instituciones en solicitar dictámenes jurídicos y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos.
- 31 Debe advertirse que esta jurisprudencia no es aplicable al caso de autos.
- 32 En efecto, en el presente asunto, los documentos aportados en los anexos A.10 a A.12 de la demanda no son documentos internos del Parlamento ni de la Comisión. Además, dado que el objeto del presente recurso se refiere a la legalidad de la decisión del Parlamento por la que se deniega el acceso a determinados documentos, no se trata en este caso de solicitar al Parlamento o a la Comisión que definan su postura sobre el contenido de los documentos aportados en los anexos A.10 a A.12 de la demanda, a saber, sobre la auditoría realizada por esta última o sobre la existencia de conflictos de intereses en la República Checa.
- 33 Por lo tanto, no ha lugar a estimar la solicitud de la Comisión de que se retiren de los autos los documentos presentados por la demandante como anexos A.10 a A.12 de la demanda.

Sobre la pérdida parcial del interés de la demandante en ejercitar la acción

- 34 La demandante alega que conserva un interés en ejercitar la acción incluso después de la publicación parcial del informe final de auditoría, pues tal circunstancia no influye en la cuestión de si el Parlamento había adoptado la Decisión impugnada de conformidad con la normativa aplicable. Según la jurisprudencia, no puede considerarse que la institución de que se trate ha cumplido su obligación de facilitar el acceso a un documento por el mero hecho de que ese documento haya sido divulgado por un tercero. La demandante señala asimismo que la Comisión solo publicó una parte del informe final de auditoría y no su versión íntegra.
- 35 El Parlamento sostiene que, una vez que la Comisión ha publicado el informe final de auditoría, la cuestión que se plantea es si la demandante sigue teniendo un interés en ejercitar la acción, considerando que su recurso de anulación va dirigido contra la denegación de acceso a dicho informe, e indica que somete dicha cuestión a la decisión del Tribunal. Añade que la jurisprudencia citada por la demandante no es pertinente en la medida en que, en el presente asunto, el informe final de auditoría fue publicado por su autor, a saber, la Comisión.
- 36 La Comisión arguye que la publicación parcial del informe final de auditoría es conforme con los objetivos del Reglamento n.º 1049/2001 y priva al primer motivo de su objeto en lo que se refiere a dicho informe.

- 37 En el caso de autos, no ha resultado controvertido que la demandante tenía un interés en ejercitar la acción cuando interpuso el presente recurso el 31 de marzo de 2021.
- 38 Tras la interposición del presente recurso, la Comisión publicó en su sitio de Internet, el 23 de abril de 2021, el informe final de auditoría en una versión expurgada de los datos relativos al funcionamiento interno de los fondos fiduciarios AB Private Trust I y AB Private Trust II, así como de los datos personales de las personas físicas afectadas.
- 39 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el interés en ejercitar la acción de un recurrente, a la vista del objeto del recurso, debe existir cuando se interpone este, so pena de inadmisión del recurso. Ese objeto del litigio debe perdurar, al igual que el interés en ejercitar la acción, hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso debe poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véanse las sentencias de 30 de abril de 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisión, C-560/18 P, EU:C:2020:330, apartado 38 y jurisprudencia citada, y de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 40 Conviene señalar que, aun cuando el informe final de auditoría haya sido divulgado por la Comisión, la Decisión impugnada no ha sido formalmente revocada por el Parlamento, de modo que el litigio, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, conserva su objeto (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 41 No obstante, procede considerar que, como consecuencia de esta publicación, la demandante perdió el interés que le legitimaba para solicitar la anulación de la decisión del Parlamento de denegar el acceso a dicho documento fundándose en la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 42 En efecto, al publicarlo en Internet, la Comisión convirtió el informe final de auditoría en un documento accesible al público.
- 43 Pues bien, debe señalarse que, según reiterada jurisprudencia, a tenor de su considerando 1, el Reglamento n.º 1049/2001 se inscribe en la voluntad de crear una unión en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el considerando 2 de este Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de estas (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, De Capitani/Parlamento, T-540/15, EU:T:2018:167, apartado 57 y jurisprudencia citada). El objetivo del Reglamento n.º 1049/2001 es garantizar el derecho de acceso del público en general a los documentos de las instituciones, y no dictar normas destinadas a proteger el interés específico que una persona pueda tener en acceder a uno de ellos (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 43).
- 44 Así se desprende, como ha declarado el Tribunal de Justicia, en particular, de los artículos 2, apartado 1, 6, apartado 1, y 12, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, al igual que del título y de los considerandos 4 y 11 del mismo. En efecto, la primera de estas disposiciones garantiza indistintamente el derecho de acceso a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro; la segunda específica a este respecto que el solicitante no estará obligado a justificar su solicitud. La tercera de las referidas disposiciones establece que las instituciones permitirán el acceso «directo» del público a los

documentos, en la medida de lo posible, en forma electrónica o a través de un registro. El título del mismo Reglamento y los considerandos 4 y 11 de este también subrayan que el objetivo de dicho Reglamento es lograr que los documentos de las instituciones sean accesibles al «público» (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 44).

- 45 Debe observarse igualmente que, con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, es beneficiario del derecho a acceder 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 desprende que este Reglamento persigue garantizar el acceso de todos a los documentos y no solo el acceso del solicitante a los documentos que le afectan (sentencias de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 136, y de 12 de mayo de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-480/11, EU:T:2015:272, apartado 74).
- 46 De ello se sigue que, a raíz de la publicación del informe final de auditoría, la denegación por el Parlamento del acceso a dicho documento fundándose en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 deviene ineficaz por cuanto el autor del documento, a saber, la Comisión, decidió permitir que fuera accesible al público.
- 47 Procede observar que, en caso de anulación de la Decisión impugnada en la medida en que el Parlamento denegó el acceso al informe final de auditoría, esta institución, en una nueva decisión sobre la solicitud de acceso de la demandante, no podría sino constatar que dicho documento se convirtió en un documento público desde el momento en que la Comisión lo publicó. Pues bien, la anulación de la Decisión impugnada, en la medida en que deniega el acceso de la demandante al informe final de auditoría, no llevaría aparejada ninguna consecuencia adicional en relación con la divulgación de ese documento y no procuraría ningún beneficio a la demandante.
- 48 Esta conclusión no resulta desvirtuada por la alegación de la demandante según la cual la Comisión no publicó la versión íntegra del informe final de auditoría.
- 49 En efecto, procede recordar que una solicitud de acceso a un documento sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 tiene por efecto que se permita el acceso del público a ese documento y, por lo tanto, solo puede dar lugar a la divulgación de la versión pública del documento en cuestión.
- 50 A este respecto, debe señalarse que la Comisión, cuando publicó el informe final de auditoría en su sitio de Internet, indicó que «el presente informe de auditoría final se publica teniendo en cuenta los requisitos relativos a la protección de determinada información, como los datos personales o los secretos comerciales, de conformidad con el Reglamento n.º 1049/2001».
- 51 De ello se infiere que la decisión de la Comisión de no permitir el acceso al público de determinados datos contenidos en el informe final de auditoría no se funda en la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría.
- 52 Por lo tanto, la anulación de la Decisión impugnada en la medida en que el Parlamento denegó el acceso al informe final de auditoría fundándose en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 no puede tener como efecto que se permita el acceso del público a esos datos. Al no ser el autor del informe final de auditoría, el Parlamento no puede ir más allá de la divulgación concedida por la Comisión, autora de ese documento.

- 53 Por consiguiente, la demandante obtuvo, a raíz de la publicación del informe final de auditoría, el único beneficio que su recurso habría podido procurarle en tanto que formulado contra la denegación de acceso a dicho documento fundada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 54 Por otra parte, procede señalar que, para establecer la persistencia de su interés en obtener la anulación de la denegación de acceso al informe final de auditoría, la demandante no puede invocar válidamente el apartado 45 de la sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52), según el cual «no puede considerarse que la institución de que se trate ha cumplido su obligación de facilitar el acceso a un documento por el mero hecho de que ese documento haya sido divulgado por un tercero y el solicitante haya tenido conocimiento de él».
- 55 En efecto, esta jurisprudencia no es aplicable al caso de autos, en la medida en que la divulgación del informe final de auditoría se produce a través de su publicación en Internet llevada a cabo por la Comisión, a saber, la institución autora del documento.
- 56 El hecho de que la demandante haya optado por solicitar el acceso al informe final de auditoría al Parlamento y no a la institución autora del documento no puede llevar a considerar que la publicación de dicho documento por la Comisión constituya una divulgación por un «tercero».
- 57 A este respecto, cabe señalar que, en el apartado 46 de la sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52), invocada por la demandante, el Tribunal de Justicia consideró que, a diferencia de la situación en la que la propia institución de que se trate ha divulgado un documento, permitiendo así al solicitante tener conocimiento de él y hacer uso de él de manera legal a la vez que se garantizan el carácter exhaustivo y la integridad de dicho documento, no puede considerarse que un documento divulgado por un tercero constituya un documento oficial ni que exprese la posición oficial de una institución a falta de una aprobación unívoca de dicha institución conforme a la cual lo que ha sido recabado emana en efecto de ella y expresa su posición oficial.
- 58 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que, en una situación en la que la recurrente únicamente había obtenido acceso al documento controvertido divulgado por un tercero y en la que el Parlamento seguía denegándole el acceso al documento solicitado, no podía considerarse que la recurrente hubiera obtenido el acceso a dicho documento, en el sentido del Reglamento n.º 1049/2001, ni, por ello, que hubiera perdido el interés en solicitar la anulación de la Decisión controvertida por el mero hecho de aquella divulgación. Por el contrario, en tal situación, la parte recurrente conservaba un interés real en obtener el acceso a una versión autenticada del documento solicitado, en el sentido del artículo 10, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento, que garantizara que la mencionada institución era su autora y que ese documento expresaba su posición oficial (sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 48).
- 59 Pues bien, no es tal el caso del presente asunto. La publicación del informe final de auditoría por la Comisión, que es su autora, garantiza que la demandante tuvo acceso a la versión autenticada del documento.

- 60 De ello se sigue que, dado que la demandante ya no tiene interés en ejercitar la acción en lo que respecta a la pretensión de anulación de la Decisión impugnada en la medida en que el Parlamento denegó el acceso al informe final de auditoría, no ha lugar a pronunciarse sobre dicha pretensión.
- 61 Por ello, el presente recurso debe examinarse como una pretensión de anulación parcial de la Decisión impugnada en la medida en que el Parlamento denegó a la demandante el acceso al escrito de la Comisión.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que el Parlamento no acreditó que se cumplían los requisitos para denegar el acceso al escrito de la Comisión

- 62 La demandante alega que el Parlamento no podía fundar su denegación de acceso al escrito de la Comisión en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 con el argumento de que su divulgación supondría un perjuicio para el objetivo de la investigación en curso, habida cuenta de que, primero, la auditoría ya había alcanzado su objetivo y, segundo, en cualquier caso, el Parlamento no demostró que su divulgación pudiera suponer un perjuicio para dicha investigación.
- 63 Conviene advertir que del considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la apertura permite garantizar a las instituciones de la Unión una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad para con los ciudadanos de la Unión en un sistema democrático. A tal efecto, el artículo 1 de dicho Reglamento establece que este tiene por objeto garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones de la Unión. Asimismo, del artículo 4 de dicho Reglamento, que establece un régimen de excepciones a este respecto, resulta que ese derecho de acceso también está sometido a ciertos límites basados en razones de interés público o privado (véanse las sentencias de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartados 50 a 52 y jurisprudencia citada, y de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 64 Dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véanse las sentencias de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 65 Entre las excepciones al derecho de acceso a los documentos figura la del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en virtud de la cual las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 66 Con carácter preliminar, se ha de señalar que el carácter fundado de la aplicación de una de las excepciones del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 debe apreciarse a la vista de los hechos ocurridos en la fecha de adopción de la decisión por la que se deniega el acceso a los documentos sobre la base de la excepción en cuestión. En efecto, de reiterada jurisprudencia se desprende que la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto (véanse las sentencias de 11 de mayo de

2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 63 y jurisprudencia citada, y de 6 de febrero de 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comisión, T-485/18, EU:T:2020:35, apartado 36 y jurisprudencia citada).

- 67 En el presente asunto, la fecha de 15 de enero de 2021, en la que se adoptó la Decisión impugnada, es la única pertinente para determinar si la excepción basada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 estaba justificada. Por consiguiente, la publicación del informe final de auditoría en el sitio de Internet de la Comisión, el 23 de abril de 2021, al ser posterior a la adopción de la Decisión impugnada, no es pertinente para apreciar la legalidad de esta última.
- 68 Por lo tanto, se han de desestimar por inoperantes las alegaciones de la demandante, formuladas en la réplica, según las cuales la publicación del informe final de auditoría por la Comisión confirma la procedencia de su recurso, en la medida en que esta última admitió, con la divulgación del informe final de auditoría, que ya no era posible causar ningún perjuicio al objetivo de su actividad de investigación y de auditoría.

Primera parte, basada en que la investigación ya había alcanzado su objetivo

- 69 La demandante alega que el Parlamento no podía denegarle el acceso al escrito de la Comisión argumentando que su divulgación podía suponer un perjuicio para el objetivo de la investigación en curso, habida cuenta de que la auditoría ya había alcanzado su objetivo.
- 70 La demandante considera que la investigación que menciona el Parlamento es una auditoría iniciada por la Dirección General de Política Regional y Urbana y la Dirección General de Empleo, de Inclusión y Asuntos Sociales de la Comisión, cuyo objetivo es controlar la conformidad de los sistemas de gestión y control vigentes en la República Checa con el marco jurídico relativo a la prevención de los conflictos de intereses.
- 71 La demandante alega que, en la fecha en que la Comisión adoptó el escrito de seguimiento, el procedimiento de investigación había terminado, que ya no podía peligrar la consecución de los objetivos de la auditoría y que, por tanto, ya no era aplicable la excepción. La demandante indica que, según dicho escrito de seguimiento, se habían aclarado las conclusiones de la auditoría y algunas recomendaciones de la auditoría se habían ejecutado, mientras que otras quedaban abiertas. Sostiene que, en esa fecha, de conformidad con el artículo 75, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 1303/2013, la Comisión se había cerciorado del modo en que funcionaban los sistemas de gestión y control establecidos por la República Checa y había solicitado a las autoridades checas que adoptaran las medidas que consideraba necesarias.
- 72 Según la demandante, de esta manera la auditoría alcanzó su objetivo, ya que permitió a la Comisión presentar sus conclusiones y formular sus recomendaciones. Dicha institución indicó, en un escrito que le remitió el 22 de octubre de 2020, que, «en esta fase del procedimiento, tras la adopción del informe final de auditoría, corresponde a las autoridades del Programa [de subvención] en cuestión ejecutar las recomendaciones». Pues bien, según la demandante, no cabe considerar que la ejecución de las recomendaciones formuladas en el marco de la auditoría constituya una «investigación en curso». Para la demandante, una interpretación estricta de la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 tiene que excluir de tal excepción un mero control de la ejecución de unas recomendaciones ya adoptadas.

- 73 Procede señalar que el objeto de la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, que, como toda excepción, debe interpretarse y aplicarse de forma estricta, no es proteger las actividades de investigación como tales, sino el objetivo de estas actividades (véase la sentencia de 5 de abril de 2017, Francia/Comisión, T-344/15, EU:T:2017:250, apartado 83 y jurisprudencia citada). Así pues, esta disposición solo es aplicable si la divulgación de los documentos en cuestión puede poner en peligro la realización de las actividades de inspección, investigación o auditoría (sentencias de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 109, y de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 43).
- 74 Es cierto que los diferentes actos de investigación o de inspección pueden seguir amparados por la excepción basada en la protección de las actividades de inspección, investigación y auditoría en tanto prosigan las actividades de investigación o inspección, incluso si la investigación o la inspección particular que dio lugar al informe al que se solicita el acceso ha terminado (véanse las sentencias de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 109 y jurisprudencia citada, y de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 75 No obstante, admitir que los diferentes documentos referidos a actividades de inspección, investigación o auditoría están amparados por la excepción basada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 hasta que se hayan decidido las medidas que van a adoptarse a raíz de dichos procedimientos equivaldría a supeditar el acceso a los citados documentos a un acontecimiento aleatorio, futuro y eventualmente lejano, dependiente de la celeridad y de la diligencia de las diferentes autoridades. Esta solución sería contraria al objetivo consistente en garantizar el acceso del público a los documentos relativos a eventuales irregularidades cometidas en la gestión de los intereses financieros con el fin de brindar a los ciudadanos la posibilidad de controlar de una manera más eficaz la legalidad del ejercicio del poder público (véanse las sentencias de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartados 111 y 112 y jurisprudencia citada, y de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 76 Por ello, debe comprobarse si, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, todavía había en curso actividades de inspección e investigación, que hubieran podido ser puestas en peligro por la divulgación del escrito de la Comisión, y si dichas actividades se realizaron en un plazo razonable (sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 113; véase igualmente la sentencia de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 77 De lo que se acaba de exponer se desprende que la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 puede declararse aplicable a un informe de auditoría cuya divulgación pusiera en peligro las actividades de inspección o de investigación que se realizaran, dentro de un plazo razonable, sobre la base de su contenido (sentencia de 7 de junio de 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, apartado 47).
- 78 Procede señalar que, en la Decisión impugnada, el Parlamento señaló que «mientras se realizaba la investigación cabía la posibilidad de que hubiera actos de investigación, como una auditoría particular que hubiera dado lugar a un informe de auditoría, que quedaran cubiertos por esa excepción». El Parlamento consideró que «los documentos en cuestión [habían] sido elaborados por la Comisión en el marco de una investigación en curso sobre una eventual infracción,

imputable a la República Checa, del Derecho de la Unión Europea en materia de prevención de conflictos de intereses» y que «la divulgación pública de dichos documentos pondría en peligro el objetivo de la presente investigación».

- 79 En el presente asunto, la Comisión realizó la auditoría relativa al funcionamiento de los sistemas de gestión y control adoptados por la República Checa para evitar conflictos de intereses sobre la base, en particular, del artículo 75 del Reglamento n.º 1303/2013.
- 80 A este respecto, el artículo 75, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013 establece que la Comisión, basándose en la información disponible, incluida la información procedente de las auditorías efectuadas por los organismos de la Unión, se cerciorará de que los Estados miembros han establecido sistemas de gestión y control que cumplen ese Reglamento y las normas específicas de cada Fondo Estructural y de Inversión Europeo (en lo sucesivo, «Fondos EIE»), y de que esos sistemas funcionan con eficacia durante la ejecución de los programas. Según el artículo 75, apartado 2, de dicho Reglamento, los funcionarios o representantes autorizados de la Comisión podrán efectuar auditorías que podrán incluir, en particular, la verificación del funcionamiento efectivo de los sistemas de gestión y control en un programa o parte de él, o en operaciones, y la evaluación de la buena gestión financiera de las operaciones o los programas. Con arreglo al artículo 75, apartado 3, del mismo Reglamento, la Comisión podrá exigir a un Estado miembro que emprenda las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento efectivo de sus sistemas de gestión y control o la exactitud del gasto conforme a las normas específicas de los Fondos EIE.
- 81 Además, el artículo 144 del Reglamento n.º 1303/2013, que trata de los criterios aplicables a las correcciones financieras, establece que la Comisión efectuará correcciones financieras anulando la totalidad o parte de la contribución de la Unión a un programa operativo cuando, una vez efectuado el examen necesario, concluya en particular que existe una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del programa operativo que supone un riesgo para la contribución de la Unión ya pagada a este. Conforme al procedimiento establecido en el artículo 145 del Reglamento n.º 1303/2013, antes de adoptar una decisión relativa a una corrección financiera, la Comisión iniciará el procedimiento informando al Estado miembro de las conclusiones provisionales de su examen y solicitándole que remita sus observaciones en el plazo de dos meses. Este artículo describe el procedimiento de diálogo entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate y establece, en particular en su apartado 4, que, si el Estado miembro no acepta las conclusiones provisionales de la Comisión, esta le invitará a una audiencia a fin de asegurarse de que se dispone de toda la información y todas las observaciones pertinentes que sirvan de base a dicha institución para sacar sus conclusiones sobre la aplicación de la corrección financiera. Asimismo, el artículo 145, apartado 6, del mismo Reglamento dispone que, para efectuar correcciones financieras, la Comisión, mediante actos de ejecución, adoptará una decisión en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la audiencia o de la fecha de recepción de información adicional, si el Estado miembro está de acuerdo con presentar tal información adicional tras la audiencia, y que la referida institución tendrá en cuenta toda la información y las observaciones presentadas durante el procedimiento. El artículo 145, apartado 7, del Reglamento n.º 1303/2013 establece además que si la Comisión, en el ejercicio de sus responsabilidades con arreglo al artículo 75 del mismo Reglamento, detecta irregularidades que demuestran una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de los sistemas de gestión y control, la corrección financiera resultante reducirá la ayuda de los Fondos EIE al programa operativo.

- 82 A este respecto, la demandante yerra al sostener que el objetivo del artículo 75 del Reglamento n.º 1303/2013 se alcanzó con la adopción del escrito de seguimiento, en la medida en que la Comisión se cercioró del modo en que funcionan los sistemas de control y gestión en la República Checa e instó a las autoridades checas a que adoptaran las medidas necesarias para garantizar dicho funcionamiento. En efecto, el objetivo de la auditoría en cuestión, realizada sobre la base del citado artículo, es permitir a la Comisión cerciorarse de la conformidad de los sistemas de gestión y control existentes en la República Checa con el Derecho de la Unión y, con este fin, la Comisión puede instar a las autoridades checas a que adopten las medidas necesarias.
- 83 Como señala el Parlamento, el objetivo de la actividad de investigación de la Comisión no puede limitarse únicamente a que esta lleve a cabo un análisis de los sistemas adoptados por la República Checa. En efecto, la ejecución estatal de las recomendaciones formuladas por la Comisión en el marco de la auditoría constituye una etapa en la realización del objetivo de la investigación, dirigido a cerciorarse de la conformidad de los sistemas de gestión y control de un Estado miembro con el Derecho de la Unión.
- 84 De las disposiciones mencionadas en los apartados 80 y 81 de la presente sentencia y de la estructura general del Reglamento n.º 1303/2013 se infiere que la elaboración de un informe final de auditoría y el envío de dicho informe, que contiene recomendaciones sobre las medidas que deben tomarse, no hacen más que poner fin a una fase del procedimiento, a saber, la fase de auditoría, y llevan aparejada la apertura de una fase de comunicaciones con el Estado miembro de que se trate sobre las medidas en cuestión (auto de 16 de septiembre de 2019, Polonia/Comisión, T-703/18, no publicado, EU:T:2019:628, apartado 53).
- 85 Esta fase de comunicaciones tiene por objeto permitir al Estado miembro de que se trate aportar información adicional que pudiera modificar las apreciaciones que figuran en el informe final de auditoría, tomar, en su caso, las medidas recomendadas por la Comisión, o incluso proponer medidas alternativas (auto de 16 de septiembre de 2019, Polonia/Comisión, T-703/18, no publicado, EU:T:2019:628, apartado 54).
- 86 Tal interpretación es igualmente aplicable al escrito de seguimiento, en el que la Comisión lleva a cabo el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe final de auditoría y con el que se inicia además una fase de comunicaciones con el Estado miembro.
- 87 Pues bien, en el caso de autos, procede señalar que la demandante reconoce que en el escrito de seguimiento seguían abiertas algunas recomendaciones. Por tanto, en la fecha de adopción del escrito de seguimiento, por lo que se refiere a las recomendaciones formuladas en el informe final de auditoría que aún estaban abiertas, las autoridades checas aún podían presentar observaciones con el fin de responder a esas recomendaciones.
- 88 De acuerdo con la jurisprudencia citada en los apartados 73 y 74 de la presente sentencia, la protección del objetivo de las actividades de investigación garantizada por la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 no es completa tras la adopción del informe final de auditoría ni tras la adopción del escrito de seguimiento de la Comisión. La fase de comunicaciones con el Estado miembro relativas a las recomendaciones de la Comisión que siguen abiertas forma parte de las actividades de investigación cubiertas por dicha excepción.

- 89 De ello se sigue que la demandante incurre en error al sostener, por un lado, que la auditoría había alcanzado su objetivo con las conclusiones presentadas y las recomendaciones formuladas por la Comisión en el escrito de seguimiento y, por otro, que la ejecución por las autoridades checas de las recomendaciones que figuran en el informe final de auditoría y en el escrito de seguimiento, así como el control por la Comisión de dicha ejecución, no forman parte de la investigación en curso.
- 90 De lo anterior se deduce que la demandante no puede sostener que, una vez adoptado el escrito de seguimiento por la Comisión, la auditoría había alcanzado su objetivo y ya no constituía una investigación en curso.
- 91 Por otra parte, la demandante alega que, considerar que el procedimiento de auditoría previsto en el artículo 75 del Reglamento n.º 1303/2013 incluye una cantidad de comunicaciones entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate que no puede determinarse previamente y que se sucederán mientras puedan modificarse las conclusiones y las recomendaciones que figuran en el informe de auditoría tendría como consecuencia que la divulgación del escrito de la Comisión estaría supeditada a la existencia de un acontecimiento aleatorio, futuro y potencialmente muy remoto, en función de la diligencia de las autoridades implicadas. Sostiene que el Reglamento n.º 1303/2013 no contempla ningún cauce formal para la finalización del diálogo entre el Estado miembro de que se trate y la Comisión, la cual depende de la voluntad de esta última. De acuerdo con la jurisprudencia mencionada en el apartado 75 de la presente sentencia, esta interpretación ilimitada del concepto de auditoría es contraria al objetivo del Reglamento n.º 1049/2001.
- 92 De la jurisprudencia se desprende que el Parlamento puede fundadamente invocar la presunción general del perjuicio para los objetivos de las actividades de investigación, inspección y auditoría para denegar la divulgación de documentos relativos a una investigación si esta se halla en curso o acaba de finalizar y, en este último caso, las autoridades nacionales competentes no han decidido todavía, en un plazo razonable, qué tipo de medidas adoptar en consecuencia (véase, por analogía, la sentencia de 1 de septiembre de 2021, Homoki/Comisión, T-517/19, no publicada, EU:T:2021:529, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 93 Basta con señalar que, en el caso de autos, la Comisión remitió a la República Checa el escrito de seguimiento el 22 de octubre de 2020 en su versión inglesa y el 18 de diciembre de 2020 en su versión checa. Como indica el Parlamento y, por otra parte, se desprende del escrito de seguimiento, el plazo de tres meses del que disponían las autoridades checas para responder al escrito de seguimiento comenzó con el envío de la versión checa y, por tanto, no había expirado en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, el 15 de enero de 2021.
- 94 Por lo tanto, procede considerar que, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, el 15 de enero de 2021, dado que las autoridades checas todavía no se habían pronunciado sobre el escrito de seguimiento, no se había alcanzado aún el objetivo de las actividades de investigación.
- 95 Por cuanto antecede, la demandante yerra al sostener que, en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, el Parlamento no podía invocar la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 96 Por consiguiente, no puede acogerse la primera parte del motivo.

Segunda parte, basada en que el Parlamento no ha demostrado que la divulgación del escrito de la Comisión podría suponer un perjuicio para la investigación

- 97 La demandante sostiene que, aun suponiendo que la investigación estuviera aún «en curso», el Parlamento no ha demostrado que la divulgación del escrito de la Comisión pudiera suponer un perjuicio para dicha investigación. Alega que, según la jurisprudencia, la circunstancia de que un documento se refiera a una actividad de investigación no basta por sí sola para justificar la aplicación de la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, sino que la institución debe explicar la razón por la que el acceso a dicho documento implica un riesgo razonablemente previsible de que el interés protegido resulte concreta y efectivamente perjudicado.
- 98 Debe recordarse que, conforme a la conclusión que figura en el apartado 60 de la presente sentencia, ya no procede pronunciarse sobre las alegaciones de la demandante relativas a la denegación de acceso al informe final de auditoría.
- 99 En cuanto a la denegación del acceso al escrito de la Comisión, la demandante aduce que la motivación de la Decisión impugnada es insuficiente.
- 100 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución o del órgano del que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Juez de la Unión pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias de dicho artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse las sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 80 y jurisprudencia citada, y de 26 de marzo de 2020, Bonnafous/Comisión, T-646/18, EU:T:2020:120, apartados 22 y 23 y jurisprudencia citada).
- 101 De una jurisprudencia también reiterada resulta que si una institución, órgano u organismo de la Unión ante el que se ha presentado una solicitud de acceso a un documento decide denegarla al amparo de alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, debe, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento podría perjudicar concreta y efectivamente al interés protegido por tal excepción, debiendo ser el riesgo de perjuicio razonablemente previsible y no meramente hipotético (véanse las sentencias de 29 de octubre de 2020, Intercept Pharma e Intercept Pharmaceuticals/EMA, C-576/19 P, EU:C:2020:873, apartado 51 y jurisprudencia citada, y de 29 de septiembre de 2021, AlzChem Group/Comisión, T-569/19, EU:T:2021:628, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 102 Incumbe, pues, a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real (sentencia de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 61; véase también la sentencia de 26 de marzo de 2020, Bonnafous/Comisión, T-646/18, EU:T:2020:120, apartado 24 y jurisprudencia citada).

- 103 Si bien la institución de que se trate está obligada a exponer los motivos que justifican la aplicación al caso de autos de una de las excepciones al derecho de acceso establecidas en el Reglamento n.º 1049/2001, no está obligada a facilitar información que vaya más allá de lo necesario para la comprensión, por el solicitante de acceso, de las razones que motivaron su decisión y para el control, por el Tribunal, de la legalidad de esta (véase la sentencia de 26 de marzo de 2020, Bonnafous/Comisión, T-646/18, EU:T:2020:120, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 104 Por otra parte, cuando una respuesta confirma, como en el presente asunto, la denegación de una solicitud fundándose en los mismos motivos que los que se expusieron para justificar la decisión inicial de denegación, la suficiencia de la motivación debe ser apreciada a la luz del intercambio entre la institución y el solicitante, teniendo en cuenta la información de que disponía el solicitante sobre la naturaleza y el contenido de los documentos solicitados (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de abril de 2000, Kuijer/Consejo, T-188/98, EU:T:2000:101, apartado 44).
- 105 Para comenzar, la demandante sostiene que el Parlamento no ha demostrado la existencia de un vínculo pertinente entre el escrito de la Comisión y la auditoría. La demandante afirma que, habida cuenta de que ni el proyecto de informe de auditoría, ni el informe final de auditoría ni el escrito de seguimiento hacían referencia al escrito de la Comisión, el Parlamento no demostró que los resultados de la auditoría dependieran de dicho escrito y es posible suponer que el expresado escrito no tiene relación alguna con la auditoría.
- 106 En el presente asunto, en primer lugar, procede recordar que el escrito solicitado es un escrito de un miembro de la Comisión, el Sr. Oettinger, responsable del presupuesto, dirigido al primer ministro de la República Checa, que fue identificado por el Parlamento, en respuesta a la solicitud de acceso de la demandante, como parte de los documentos relativos a la instrucción contra el primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses.
- 107 En segundo lugar, procede señalar que, en la Decisión de 14 de septiembre de 2020, en respuesta a la solicitud inicial de la demandante, el Parlamento indicó que, tras examinar su contenido, dicho escrito se refería a una investigación sobre los intereses económicos en el sentido del artículo 61, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1), que contiene una definición del conflicto de intereses.
- 108 En tercer lugar, en la Decisión impugnada, el Parlamento señaló que la Comisión le había informado de que la divulgación del escrito de la Comisión supondría un perjuicio para las investigaciones y auditorías en curso en relación con las cuestiones suscitadas en la resolución. Estimó que mientras prosiguiera la investigación, varios actos de investigación, como una auditoría particular que ha dado lugar a un informe de auditoría, podían seguir estando cubiertos por la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Indicó que el escrito de la Comisión había sido elaborado por esta en el marco de una investigación en curso relativa a una eventual infracción por la República Checa del Derecho de la Unión en materia de prevención de conflictos de intereses.

- 109 Por eso, como recalca el Parlamento, el escrito de la Comisión tenía el mismo objeto que la auditoría.
- 110 En cuarto lugar, procede observar, como hace la Comisión, que la correspondencia con el Sr. Oettinger, miembro de la Comisión, se menciona en el informe final de auditoría y en el escrito de seguimiento como referido a las actividades del primer ministro checo, el Sr. Babiš, en el Consejo checo para los Fondos EIE.
- 111 Pues bien, la demandante aduce que el informe final de auditoría y el escrito de seguimiento se publicaron en la prensa checa y los conocía antes de la adopción de la Decisión impugnada. Por tanto, no le es dado considerar que no se mencionaba el escrito de la Comisión en el informe final de auditoría y en el escrito de seguimiento, documentos que presentó como anexo de la demanda.
- 112 De ello se infiere que todos estos elementos bastaban para que la demandante comprendiera que el escrito de la Comisión era un documento relativo a la auditoría sobre una eventual infracción, imputable al primer ministro checo, del Derecho de la Unión en materia de prevención de conflictos de intereses y, por lo tanto, no puede alegar una motivación insuficiente a este respecto.
- 113 Por otra parte, la demandante no puede alegar válidamente que el Parlamento no acreditó la existencia de un vínculo entre el escrito de la Comisión y la auditoría al no haber demostrado que los resultados de la auditoría dependieran de ese escrito. En efecto, para demostrar dicho vínculo, el Parlamento únicamente debía mostrar que el referido escrito formaba parte de los documentos relativos a las actividades de la investigación en curso.
- 114 Paralelamente, la demandante alega que, no habiendo demostrado la existencia de un vínculo entre el escrito de la Comisión y la auditoría, el Parlamento no acreditó la existencia de un riesgo razonablemente previsible de perjuicio concreto y efectivo a la auditoría causado por la divulgación de ese escrito. Según la demandante, el Parlamento no explicó de qué manera la divulgación del escrito de la Comisión podría suponer un perjuicio para la auditoría.
- 115 En primer lugar, se ha de recordar que, en la Decisión impugnada, el Parlamento justificó la denegación de acceso al escrito de la Comisión arguyendo, en particular, que el objetivo de la investigación de la Comisión era dar la oportunidad al Estado miembro interesado de atenerse a las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y de ejercer su derecho de defensa frente a las objeciones formuladas por la Comisión, y que el Estado miembro interesado podía lícitamente exigir que la Comisión respete la confidencialidad, sin lo cual podría resultar aún más difícil iniciar un diálogo entre la Comisión y dicho Estado miembro dirigido a poner fin a la supuesta infracción.
- 116 Procede recordar que el objetivo de la auditoría y especialmente del diálogo entre la Comisión y las autoridades checas sobre las recomendaciones que figuran en el informe final de auditoría es permitir a la República Checa conformar sus sistemas de gestión y control al Derecho de la Unión para evitar conflictos de intereses. Pues bien, en la medida en que del análisis de la primera parte se desprende que, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, ese diálogo seguía en curso y que el escrito de la Comisión constituye un elemento de dicha investigación, la motivación que figura en la Decisión impugnada es suficiente para explicar la razón por la que la divulgación del referido escrito podía suponer un perjuicio para el objetivo de las actividades de auditoría.

- 117 Además, como señala el Parlamento, habida cuenta de la implicación directa del primer ministro checo, sospechoso de hallarse en una situación de conflicto de intereses, respetar la confidencialidad del diálogo entre este y el miembro de la Comisión para garantizar un diálogo abierto con un espíritu de cooperación era especialmente importante.
- 118 En segundo lugar, el Parlamento también señaló, en la Decisión impugnada, que los investigadores y las partes implicadas en la investigación parecían estar rodeados de un clima de amenazas y que una rápida divulgación del escrito de la Comisión tendría una incidencia negativa en el grado de cooperación de aquellos y pondría en peligro la capacidad de esta última institución para cumplir de la manera más eficaz posible sus misiones de investigación.
- 119 A este respecto, conviene advertir que el interés protegido por la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de auditoría, establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, es permitir que las auditorías se realicen con independencia y sin presiones, ya procedan estas de la entidad auditada, de otras entidades interesadas o del público en general (sentencia de 12 de mayo de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-480/11, EU:T:2015:272, apartado 63).
- 120 Por lo tanto, la demandante yerra al sostener que el Parlamento no indicó suficientemente, en la Decisión impugnada, por qué razón la divulgación del escrito de la Comisión podría suponer un perjuicio concreto y efectivo para el objetivo de la auditoría.
- 121 Por otra parte, la demandante alega que, en la medida en que el proyecto de informe de auditoría, el informe final de auditoría y el escrito de seguimiento habían sido difundidos en los medios de comunicación checos en junio de 2019, noviembre de 2019 y diciembre de 2020, respectivamente, la divulgación del escrito de la Comisión no suponía ninguna amenaza concreta y efectiva para la auditoría.
- 122 Pues bien, en la medida en que la demandante admite que el escrito de la Comisión no se había publicado ni siquiera parcialmente y que el contenido de dicho escrito no se reproduce en los documentos publicados en los medios de comunicación checos, procede considerar que esta alegación es irrelevante para la cuestión de si dicho escrito estaba cubierto por la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, habida cuenta, en particular, de la necesidad de mantener la confidencialidad del diálogo entre el primer ministro checo y la Comisión.
- 123 De cuanto antecede se deduce que la motivación de la Decisión impugnada es suficiente para comprender que el escrito de la Comisión constituía un documento de trabajo de la auditoría y, por tanto, tenía que ver con la excepción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y que, dado que dicha investigación seguía en curso en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, la necesidad de protección relativa a esa excepción era real.
- 124 De ello se sigue que debe desestimarse la segunda parte y, por lo tanto, el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que el Parlamento no tuvo en cuenta la existencia de un interés público superior que justificaba la divulgación del escrito de la Comisión

- 125 La demandante alega que, aun suponiendo que la auditoría constituyera una investigación en curso que podría resultar perjudicada por la divulgación del escrito de la Comisión, el Parlamento no podía denegarle el acceso a dicho documento, por cuanto su divulgación reviste un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 126 La demandante recalca que la Unión se basa en el respeto del Estado de Derecho y en el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho de defensa. Habida cuenta de que, tanto en el informe sobre la misión de información como en la Resolución, el Parlamento formuló acusaciones serias sobre el modo en que se gestionaba el grupo Agrofert, debería habersele dado la oportunidad de analizar los documentos en los que se sustentaban esas alegaciones y de oponerse a ellas. Según la demandante, el Parlamento debería haber tomado en consideración el interés público superior que justifica la divulgación del escrito de la Comisión consistente en la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de la demandante en tanto que persona directa e individualmente afectada por esas alegaciones. La demandante aduce que el Estado de Derecho, basado en la protección de las libertades y de los derechos fundamentales, solo puede mantenerse respetando esos derechos y libertades en cada caso individual, y que, por tanto, el interés de la demandante constituye un interés público en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 127 Según reiterada jurisprudencia, incumbe a quien alega la existencia de un interés público superior invocar de manera concreta las circunstancias que justifican la divulgación de los documentos de que se trate (véanse las sentencias de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 56 y jurisprudencia citada, y de 29 de septiembre de 2021, AlzChem Group/Comisión, T-569/19, EU:T:2021:628, apartado 124 y jurisprudencia citada).
- 128 Procede recordar que, según la jurisprudencia citada en el apartado 45 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 1049/2001 pretende garantizar el acceso de todos a los documentos y no solo el acceso del solicitante a los documentos que le afectan.
- 129 Por consiguiente, el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración al apreciar la existencia de un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 137; véase también la sentencia de 12 de mayo de 2015, Technion y Technion Research & Development Foundation/Comisión, T-480/11, EU:T:2015:272, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 130 El interés general que alega la demandante reside en el derecho de defensa. Es cierto que la existencia del derecho de defensa presenta en sí un interés general. No obstante, el hecho de que dicho derecho se manifieste en el caso de autos por el interés subjetivo de la demandante en defenderse implica que el interés que invoca no es un interés general sino un interés privado (sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 138).

- 131 De ello se sigue que el Parlamento consideró acertadamente, en la Decisión impugnada, fundándose en la jurisprudencia citada en los apartados 128 a 130 de la presente sentencia, que el derecho de defensa invocado por la demandante no constituía un interés público superior que justifique la divulgación del escrito de la Comisión.
- 132 Por lo tanto, debe desestimarse el segundo motivo y, en consecuencia, el recurso, en cuanto a lo demás, en su totalidad.

Costas

- 133 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por el Parlamento.
- 134 Por otra parte, a tenor del artículo 137 del Reglamento de Procedimiento, en caso de sobreseimiento, el Tribunal General resolverá discrecionalmente sobre las costas. En este caso, habida cuenta de las consideraciones que han llevado al Tribunal a declarar el sobreseimiento parcial, una justa apreciación conduce a decidir que la demandante cargue también con las correspondientes costas.
- 135 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, procede decidir que la Comisión cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera)

decide:

- 1) Sobreseer el recurso de anulación de la Decisión A(2019) 8551 C(D 300153) del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2021, en la medida en que se denegó el acceso al informe final de auditoría de la Comisión, de 29 de noviembre de 2019, con la referencia ARES(2019) 7370050, relativo a una auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control adoptados en la República Checa para evitar conflictos de intereses.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) Condenar a Agrofert, a.s. a cargar con sus propias costas y con las del Parlamento.**
- 4) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

De Baere

Steinfatt

Kingston

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de septiembre de 2022.

Firmas