



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 12 de julio de 2023*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Informe final de la investigación de la OLAF relativa a la ejecución de un contrato de servicios financiado por el FED — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Presunción general — Obligación de motivación»

En el asunto T-377/21,

Eurecna SpA, con domicilio social en Venecia (Italia), representada por el Sr. R. Sciaudone, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. C. Ehrbar y el Sr. A. Spina, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por el Sr. L. Truchot, Presidente, y las Sras. R. Frendo y T. Perišin (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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 habiéndose decidido resolver el recurso sin fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Eurecna SpA, solicita la anulación de la decisión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de 26 de abril de 2021 por la que le denegó el acceso a su informe final y a sus anexos al término de la investigación OC/2019/0766/B4 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

- 2 La demandante es una sociedad que opera en el ámbito de la prestación de servicios relacionados con las tecnologías informáticas.
- 3 En abril de 2014, la Asociación de Países y Territorios de Ultramar de la Unión Europea (OCTA) firmó con la demandante, como sociedad coordinadora, el contrato de servicios FED/2014/341-873, titulado «Estrategias territoriales en favor de la innovación (ETI)» (en lo sucesivo, «contrato»), por un importe inicial de 2 900 600 euros y cuya ejecución iba del 29 de abril de 2014 al 28 de abril de 2020. Este contrato estaba financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y tenía como objetivos generales reforzar el desarrollo sostenible y la diversificación económica mediante soluciones innovadoras y mejorar la competitividad de los países y territorios de ultramar a escala regional y global.
- 4 Para ejecutar el contrato, la demandante contrató a varios colaboradores, entre ellos un jefe de equipo experto principal n.º 1.
- 5 El 25 de abril de 2019, dicho jefe de equipo envió un escrito a la OCTA y a la Comisión Europea informándolas de que la demandante no le había abonado su retribución correspondiente al trabajo efectuado entre 2015 y 2018, es decir, la cuantía de 430 326,23 euros.
- 6 En agosto de 2019, la Comisión designó un despacho de auditoría (en lo sucesivo, «auditor independiente») para que llevara a cabo una comprobación independiente de la veracidad y conformidad de los informes enviados por la demandante en el período comprendido entre el 29 de abril de 2014 y el 30 de abril de 2019. También solicitó a la OLAF que efectuara los controles comprendidos en su ámbito de competencia en lo relativo a la posible existencia de fraudes, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que pudiera afectar a los intereses financieros de la Unión Europea.
- 7 El 15 de junio de 2020, el auditor independiente presentó su informe final, con arreglo al cual la cuantía de 504 434,68 euros no se consideraba financiable por el FED. Esta cuantía correspondía, por una parte, al importe de 2 034,68 euros, relativo a diversos gastos para los que no había los respectivos justificantes o estos no eran adecuados y, por otra parte, al importe de 502 400 euros, referido a honorarios de colaboradores de la demandante no facturados y a diferencias entre el número de horas de trabajo declaradas por tales colaboradores y el número de horas declarado por la demandante a la OCTA.
- 8 El 1 de julio de 2020, la OLAF anunció el inicio de la investigación de referencia OC/2019/0766/B4, relativa a la demandante, por las presuntas irregularidades detectadas en la ejecución del contrato.

- 9 Mediante escrito de 4 de diciembre de 2020, la OLAF informó a la demandante de que la investigación OC/2019/0766/B4 había finalizado y de que el informe final de la misma había sido remitido a la Fiscalía de Venecia (Italia) y a la Dirección General (DG) de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión, a fin de que se adoptaran las medidas siguientes: por un lado, incoación de diligencias penales por el posible fraude cometido por medio de informes incorrectos de verificación de los gastos, cuya finalidad era obtener de la OCTA pagos indebidos, y, por otro lado, el cobro de la cuantía de 504 434,68 euros, la inclusión de la demandante en la base de datos del Sistema de Detección Precoz y Exclusión (EDES) y la apreciación de la procedencia de imponer sanciones económicas de conformidad con el artículo 10 de las condiciones generales aplicables al contrato.
- 10 El 22 de enero de 2021, la demandante envió a la OLAF una solicitud basada en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), con el objetivo de acceder al informe final de la investigación OC/2019/0766/B4 de la OLAF y a sus anexos (en lo sucesivo, «documentos solicitados»).
- 11 El 3 de marzo de 2021, la OLAF denegó el acceso a los documentos solicitados.
- 12 El 10 de marzo de 2021, la demandante presentó una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos solicitados en virtud del artículo 7 del Reglamento n.º 1049/2001.
- 13 Mediante escrito de información previa de 11 de marzo de 2021, la Comisión informó a la demandante, sobre la base del informe final del auditor independiente, del inicio del procedimiento de cobro de la cuantía de 417 234,68 euros y la invitó a presentar, en su caso, observaciones en un plazo de 30 días.
- 14 El 26 de abril de 2021, la OLAF adoptó la decisión impugnada, mediante la que desestimó la solicitud confirmatoria mencionada en el anterior apartado 12.

Pretensiones de las partes

- 15 La demandante solicita al Tribunal General que:
 - Anule la decisión impugnada.
 - Ordene a la Comisión presentar los documentos solicitados.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 16 La Comisión solicita al Tribunal General que:
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la pretensión de anulación

- 17 En apoyo de su recurso, la demandante formula, en esencia, seis motivos, basados: el primero, en error de Derecho en cuanto a las consecuencias que conlleva el acceso a los documentos solicitados; el segundo, en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, referido a la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría; el tercero, en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001, referido a la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, y en la violación del principio de proporcionalidad; el cuarto, en la infracción del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso parcial a los documentos solicitados; el quinto, en el incumplimiento de la obligación de motivación, y, el sexto, en un error de Derecho derivado de que la OLAF no reconociera que su derecho de defensa reviste un interés público superior en el sentido del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001.
- 18 Dado que según reiterada jurisprudencia, la falta o insuficiencia de motivación es un vicio sustancial de forma, en el sentido del artículo 263 TFUE, y constituye un motivo de orden público que debe ser examinado, en su caso, de oficio por el juez de la Unión (véanse las sentencias de 15 de junio de 2017, España/Comisión, C-279/16 P, no publicada, EU:C:2017:461, apartado 22 y jurisprudencia citada, y de 3 de mayo de 2018, Malta/Comisión, T-653/16, EU:T:2018:241, apartado 47 y jurisprudencia citada), procede examinar el quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 19 Mediante este motivo, la demandante alega que la decisión impugnada adolece de motivación insuficiente, puesto que, en sus apartados 4 y 5, la OLAF hace referencia a la excepción que figura en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 relativa al proceso de toma de decisiones de la institución, sin explicar la pertinencia de esta excepción específica en relación con el contenido del informe de la OLAF. Así pues, la demandante considera que le resulta imposible ejercer su derecho a cuestionar la pertinencia de tal excepción, al igual que al Tribunal General le resulta imposible ejercer su propio control de las razones que llevaron a la OLAF a invocar el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 20 La Comisión rebate la alegación de la demandante.
- 21 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la motivación de los actos de las instituciones de la Unión exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de todas las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el 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 del artículo 296 TFUE y del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales 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, en

este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2020, Hungría/Comisión, C-456/18 P, EU:C:2020:421, apartado 57 y jurisprudencia citada, y de 3 de mayo de 2018, Malta/Comisión, T-653/16, EU:T:2018:241, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 22 No obstante, la inexistencia de motivación puede declararse incluso aunque la decisión controvertida incluya determinadas explicaciones. Así pues, una motivación contradictoria o incomprensible equivale a la inexistencia de motivación. Lo mismo ocurre cuando las explicaciones que figuran en la decisión en cuestión son tan deficientes que en modo alguno permiten a su destinatario, en el contexto en el que se adoptó dicha decisión, entender el razonamiento de su autor (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Comisión/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 23 En particular, si una institución, órgano u organismo de la Unión ante el que se ha presentado una solicitud de acceso a un documento decide denegarla sobre la base 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 el riesgo de perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 24 A este respecto, procede señalar que una institución de la Unión, para apreciar una solicitud de acceso a documentos que obran en su poder, puede tomar en consideración varios motivos de denegación contemplados en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 113).
- 25 Así, procede recordar que, en caso de pluralidad de fundamentos, aun cuando uno de los fundamentos del acto impugnado adolezca de falta de motivación, tal vicio no puede llevar a la anulación de dicho acto si los demás fundamentos facilitan una justificación suficiente en sí misma (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2019, Pethke/EUIPO, T-169/17, no publicada, EU:T:2019:135, apartado 93 y jurisprudencia citada).
- 26 No obstante, en determinados casos, nada impide a la institución, órgano u organismo de la Unión de que se trate basarse en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación de documentos de la misma naturaleza (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 27 El objetivo de estas presunciones reside, así, en la posibilidad de que la institución, órgano u organismo de la Unión de que se trate considere que la divulgación de determinadas categorías de documentos perjudica, en principio, al interés protegido por la excepción que invoca, basándose en dichas consideraciones de carácter general, sin tener la obligación de examinar concreta e individualmente cada uno de los documentos solicitados (véase la sentencia de 22 de enero de 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 28 Así pues, de la jurisprudencia se desprende que la decisión que deniegue la divulgación de un documento debido a que dicho documento está amparado por una presunción general de confidencialidad está suficientemente motivada en Derecho cuando la motivación de esa

decisión permite a su destinatario comprender, por una parte, que la institución interesada invoca la confidencialidad de la que goza el documento en cuestión para denegar su divulgación y, por otra parte, que se trata de un documento amparado por esa presunción general de confidencialidad [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, apartado 55, y de 21 de octubre de 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, no publicada, EU:C:2020:845, apartado 62].

- 29 Procede examinar el presente motivo a la luz de los principios y de la jurisprudencia recordados en los anteriores apartados 21 a 28.
- 30 En el caso de autos, el fundamento principal de la decisión impugnada se basa en la presunción general de confidencialidad aplicable a los documentos relativos a las investigaciones de la OLAF, con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, de la decisión impugnada se desprende que la OLAF consideró que se aplicaba a los documentos solicitados la excepción establecida en esa disposición, a tenor 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. La OLAF también consideró, con carácter complementario, que se aplicaba a los documentos solicitados la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones regulada por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 y, en parte, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del mismo Reglamento, en virtud del cual se denegará el acceso en caso de que la divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona.

Motivación de la decisión impugnada por cuanto está basada en la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría

- 31 En cuanto a la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, esta disposición establece que 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.
- 32 A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que la OLAF tiene motivos para invocar la presunción general de perjuicio del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría para denegar la divulgación de documentos relativos a una investigación cuando tal investigación está en curso o acaba de finalizar y, en este último supuesto, las autoridades competentes no han decidido aún, en un plazo razonable, el curso que se dará a su informe de investigación (véase la sentencia de 1 de septiembre de 2021, Homoki/Comisión, T-517/19, no publicada, EU:T:2021:529, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 33 Ciertamente, 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 (véase la sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 110 y jurisprudencia citada).

- 34 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 deban 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 (sentencia de 6 de julio de 2006, *Franchet y Byk/Comisión*, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 111).
- 35 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 (véase la sentencia de 6 de julio de 2006, *Franchet y Byk/Comisión*, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 112 y jurisprudencia citada).
- 36 Así, de la jurisprudencia se desprende que la presunción general de confidencialidad de los documentos relativos a las investigaciones de la OLAF es aplicable hasta que las autoridades destinatarias de un informe final de investigación de la OLAF decidan el curso que haya de darse a dicho informe, manifestando la intención de adoptar o no actos lesivos para las personas afectadas. No obstante, si en el día en que la institución que conoce de una solicitud de acceso debe responder a esa solicitud las citadas autoridades no han manifestado intención alguna, no cabe que la presunción general de confidencialidad de los documentos relativos a las investigaciones de la OLAF se extienda más allá de un plazo razonable contado a partir del día en que la OLAF remitió dicho informe a las citadas autoridades (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de mayo de 2016, *International Management Group/Comisión*, T-110/15, EU:T:2016:322, apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 1 de septiembre de 2021, *Homoki/Comisión*, T-517/19, no publicada, EU:T:2021:529, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 37 Procede apreciar a la luz de esta jurisprudencia si la decisión impugnada, en la medida en que se basa en una presunción general con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, está suficientemente motivada.
- 38 En particular, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 28 anterior, se ha de determinar si la motivación de la decisión impugnada permitía a la demandante comprender, por una parte, que la Comisión invocaba la confidencialidad de la que gozaban los documentos solicitados para denegar su divulgación y, por otra parte, que se trataba de documentos amparados por esa presunción general de confidencialidad.
- 39 En el caso de autos, en primer lugar, procede señalar que la decisión impugnada indica que la OLAF estimó que se aplicaba a los documentos solicitados la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, como consecuencia de la presunción general —reconocida por la jurisprudencia— de inaccesibilidad a los documentos relativos a las investigaciones de la OLAF.
- 40 Así pues, la motivación de la decisión impugnada permitía a la demandante comprender que, para denegar la divulgación de los documentos solicitados, la OLAF invocaba la presunción general de confidencialidad de la que pueden gozar los documentos relativos a las investigaciones de la OLAF, con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

- 41 En segundo lugar, si bien la decisión impugnada indica que los documentos solicitados forman parte del expediente de la investigación OC/2019/0766 de la OLAF, es preciso observar que, desde el punto de vista fáctico, en el apartado 3 de la decisión impugnada, la OLAF se limita a señalar, por un lado, que dicha investigación finalizó en diciembre de 2020 y, por otro lado, que su informe final fue remitido a la Fiscalía de Venecia y a la Comisión, acompañado de recomendaciones que mostraban posibles acciones de seguimiento. Asimismo, en el apartado 5 de la decisión impugnada, se indica que la recomendación final de la OLAF fue remitida a las autoridades competentes de la Comisión y a las autoridades judiciales nacionales y que, si esas autoridades tienen la intención de sancionar a alguna persona objeto de la investigación, deberán darle acceso al informe final de la OLAF, a fin de permitirle ejercer su derecho de defensa.
- 42 No obstante, en primer término, hay que observar que los fundamentos de la decisión impugnada no mencionan, como se recuerda en el apartado 13 anterior, que, con anterioridad a la adopción de dicha decisión, la Comisión había dirigido a la demandante el 11 de marzo de 2021 un escrito de información previa al efecto de cobrar la cuantía de 417 234,68 euros y la invitó a presentar, en su caso, observaciones en un plazo de treinta días.
- 43 Pues bien, la incoación contra la demandante por parte de la Comisión, tras la remisión del informe de la OLAF, del procedimiento de cobro de la mayor parte de las cuantías abonadas consideradas no subvencionables sobre la base del informe final del auditor independiente puede considerarse una acción de seguimiento de alguna de las recomendaciones del informe de la OLAF y, por tanto, una decisión que determina la finalización de la investigación en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 32 anterior.
- 44 Habida cuenta del silencio de la decisión impugnada sobre este particular, cabe presumir que la OLAF consideró que el escrito de información previa dirigido a la demandante el 11 de marzo de 2021 no tenía por objeto ni por efecto concluir la investigación.
- 45 No obstante, de los fundamentos de la decisión impugnada no se deducen las razones de tal interpretación.
- 46 Así, en la decisión impugnada, la Comisión no precisó si consideraba que el escrito de información previa dirigido a la demandante constituía una acción de seguimiento del informe de investigación de la OLAF ni, en caso afirmativo, las razones por las que la remisión de dicho informe a la Fiscalía de Venecia suponía prorrogar la presunción general de confidencialidad que amparaba dicho informe.
- 47 En segundo término, según la interpretación de la decisión impugnada mencionada en el apartado 44 anterior, cabe presumir que la OLAF consideró que, cuando se adoptó la decisión impugnada, las autoridades destinatarias de su informe final aún no habían decidido, en un plazo razonable, el curso que se daría a ese informe de investigación.
- 48 Pues bien, procede señalar que, en la decisión impugnada, la OLAF no mencionó la fecha exacta de remisión de su informe final a la Comisión ni a la Fiscalía de Venecia.
- 49 Es cierto que, como se desprende del apartado 9 anterior, la demandante fue informada de esa remisión mediante un escrito de la Comisión de fecha 4 de diciembre de 2020.

- 50 No obstante, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 32 anterior, los documentos relativos a una investigación de la OLAF que acaba de finalizar gozan de la presunción general de confidencialidad en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 cuando las autoridades competentes no han decidido aún el curso que se dará al informe de investigación correspondiente, pero solo a condición de que, cuando se adopte la decisión que deniegue la divulgación de dichos documentos, el plazo transcurrido desde la remisión del informe de la OLAF a las autoridades competentes no pueda ser considerado irrazonable.
- 51 Así pues, en el caso de autos, a efectos de indicar a la demandante que, cuando se adoptó la decisión impugnada, se aplicaba a los documentos solicitados la presunción general de confidencialidad de la que pueden gozar los documentos relativos a sus investigaciones, la OLAF debería haberse pronunciado en los fundamentos de dicha decisión acerca de si el plazo transcurrido entre la fecha de remisión de su informe a la Comisión y a la Fiscalía de Venecia y la fecha de adopción de la decisión impugnada debía considerarse razonable.
- 52 Por otra parte, si bien cabe presumir que la OLAF consideró que, en el caso de autos, el plazo transcurrido desde la remisión de su informe final a la Comisión y a la Fiscalía de Venecia no tenía carácter irrazonable, de los fundamentos de la decisión impugnada no se deducen las razones de tal interpretación.
- 53 Por consiguiente, procede declarar que, sin la información mencionada en los anteriores apartados 41 a 52, la demandante no podía comprender, leyendo la decisión impugnada, las razones por las que la OLAF, cuando se adoptó esta decisión, consideraba que los documentos solicitados estaban amparados por la presunción general de confidencialidad de la que pueden gozar los documentos relativos a sus investigaciones.
- 54 En tercer lugar, habida cuenta del carácter incompleto de las explicaciones que figuran en la decisión impugnada, esta no permite al Tribunal General apreciar la procedencia del segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, ni, por tanto, ejercer su control de legalidad, en la medida en que esta disposición es el fundamento determinante de la decisión impugnada.
- 55 En efecto, mediante el segundo motivo de la demanda, la demandante alegó que la OLAF no había demostrado la existencia de una presunción de confidencialidad de los documentos solicitados en virtud de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y que debería haberle concedido el acceso a los documentos solicitados, habida cuenta de la intención de la Comisión, manifestada en el escrito de información previa de 11 de marzo de 2021, de proceder a cobrar la cuantía de 417 234,68 euros de manera presuntamente irregular.
- 56 En el escrito de contestación a la demanda, la Comisión rebatió las alegaciones de la demandante, precisando, en particular, que la presunción general de confidencialidad que ampara los informes finales de la OLAF resultaba aplicable mientras estuvieran en curso acciones de seguimiento de las investigaciones de la OLAF y que las autoridades judiciales italianas llevaban a cabo probablemente tales acciones de seguimiento el día en que se adoptó la decisión impugnada.
- 57 Sin embargo, como resulta de los apartados 41 a 46 anteriores, de los fundamentos de la decisión impugnada no se desprende que la OLAF hubiese considerado, cuando se adoptó dicha decisión, que las recomendaciones del informe final de la investigación hubiesen dado lugar a acciones de

seguimiento tanto por parte de la Comisión como de la Fiscalía de Venecia. En efecto, la decisión impugnada no menciona ni el escrito de información previa de 11 de marzo de 2021 ni la eventual apertura de diligencias por parte de la Fiscalía de Venecia.

- 58 Procede recordar al respecto que no existe ni un derecho de las instituciones de la Unión a regularizar ante el juez de la Unión sus decisiones insuficientemente motivadas ni una obligación de este de tener en cuenta las explicaciones complementarias facilitadas únicamente durante el procedimiento de recurso por el autor del acto de que se trate para apreciar el cumplimiento de la obligación de motivación. En efecto, semejante situación jurídica podría difuminar el reparto de competencias entre la administración y el juez de la Unión, debilitar el control de legalidad y comprometer el ejercicio del derecho al recurso (sentencia de 11 de junio de 2020, Comisión/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, apartado 58).
- 59 Por otro lado, aun admitiendo que las explicaciones complementarias aportadas por la Comisión durante el procedimiento puedan interpretarse no como una motivación complementaria de la decisión impugnada, sino como aclaraciones necesarias para entender plenamente el análisis que subyace al razonamiento de la OLAF, a la vista de la alegación de la demandante, procede observar, no obstante, que la Comisión ni se pronunció sobre si el escrito de información previa de 11 de marzo de 2021 constituía una acción de seguimiento que suponía la finalización de la investigación ni, en caso afirmativo, razonó por qué la mera comunicación del informe de la OLAF a la Fiscalía de Venecia conllevaba prorrogar la presunción general de confidencialidad. Por último, en sus escritos, la Comisión tampoco se ha pronunciado sobre si, cuando se adoptó la decisión impugnada, había transcurrido un plazo razonable desde la remisión de los documentos solicitados a la Comisión y a la Fiscalía de Venecia.
- 60 Por consiguiente, el Tribunal General no está en condiciones de apreciar si, cuando se adoptó la decisión impugnada, la OLAF podía basarse legalmente en la presunción general de confidencialidad aplicable a los documentos relativos a sus investigaciones, con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 61 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la decisión impugnada no está suficientemente motivada por cuanto está basada en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

Motivación de la decisión impugnada por cuanto está basada en la protección del proceso de toma de decisiones

- 62 Por lo que respecta a la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 establece que «se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior».
- 63 El artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 establece que «se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior».

- 64 Por consiguiente, el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 permite la denegación, incluso después de adoptada la decisión, solo con respecto a una parte de los documentos de uso interno, a saber, los que contengan opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trate, cuando su divulgación perjudique gravemente el proceso de toma de decisiones de esa institución (véanse las sentencias de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 79 y jurisprudencia citada, y de 15 de enero de 2013, Strack/Comisión, T-392/07, no publicada, EU:T:2013:8, apartado 235).
- 65 Así pues, la aplicación, por parte de una institución que conozca de una solicitud de acceso a un documento, del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 supone que dicha institución explique las razones concretas por las que considera que la conclusión del procedimiento administrativo no excluye que la denegación de acceso siga estando justificada a la vista del riesgo de perjudicar gravemente su proceso de toma de decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 82 y jurisprudencia citada).
- 66 En el caso de autos, la decisión impugnada indica que, en su jurisprudencia reciente, el Tribunal General ha reconocido la presunción general de inaccesibilidad a los documentos que forman parte de los expedientes de la OLAF y ha estimado que el hecho de poner a disposición del público, en virtud del Reglamento n.º 1049/2001, documentos relativos a las investigaciones de la OLAF puede comprometer gravemente el objetivo de las actividades de investigación y el proceso de toma de decisiones de la Comisión.
- 67 Así, según los fundamentos de la decisión impugnada, la divulgación de los documentos solicitados perjudicaría gravemente el proceso de toma de decisiones de la OLAF en la medida en que comprometería gravemente la plena independencia de sus futuras investigaciones y sus objetivos al revelar su estrategia y sus métodos de trabajo.
- 68 A este respecto, por una parte, procede señalar que la motivación de la decisión impugnada no identifica la decisión de la Comisión que permite considerar concluido el procedimiento administrativo al que se refieren los documentos solicitados.
- 69 En particular, la decisión impugnada no indica si la decisión que pone fin al proceso de elaboración de los documentos solicitados se corresponde con el escrito de 4 de diciembre de 2020, mediante el cual la OLAF informó a la demandante de la remisión de dichos documentos a la Fiscalía de Venecia y a la DG de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión, o con la adopción por parte de la Comisión de alguna de las acciones de seguimiento recomendadas en el informe final de la OLAF, como la incoación del procedimiento de cobro de la cuantía de 504 434,68 euros o la inclusión de la demandante en la base de datos del EDES.
- 70 Por otra parte, es preciso señalar que los fundamentos de la decisión impugnada reproducidos en los apartados 66 y 67 anteriores no están respaldados en modo alguno en datos pormenorizados, por lo que respecta al contenido concreto de los documentos solicitados, que permitan comprender las razones por las que su divulgación habría podido perjudicar gravemente al proceso de toma de decisiones de la Comisión.

- 71 Por último, pudiera considerarse que la Comisión pretendió invocar la excepción basada en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 como consecuencia de la presunción general de confidencialidad que resulta del artículo 4, apartado 2, tercer guion, de dicho Reglamento, aplicable a los documentos relacionados con los procedimientos de investigación de la OLAF.
- 72 No obstante, en tal supuesto, habría que observar que, dado que la decisión impugnada no está suficientemente motivada en la medida en que se fundamenta en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, como se desprende del apartado 61 anterior, tampoco lo estaría, en consecuencia, en la medida en que se fundamenta en la excepción basada en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del mismo Reglamento.
- 73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la decisión impugnada no está suficientemente motivada por cuanto está basada en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001.

Motivación de la decisión impugnada por cuanto está basada en la protección de la intimidad y la integridad de la persona

- 74 Por lo que respecta a la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001, de la decisión impugnada se desprende que este fundamento tiene carácter accesorio y limitado con respecto al fundamento principal contenido en dicha decisión, basado en la presunción general de confidencialidad aplicable a los documentos relativos a las investigaciones de la OLAF. Así pues, si bien el fundamento aquí analizado justifica la postura de la OLAF de que los documentos solicitados no podían ser divulgados íntegramente, no permite apreciar la razón por la que la OLAF denegó el acceso parcial a tales documentos.
- 75 Consecuentemente, el fundamento de la decisión impugnada basado en la excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001, no basta, por sí solo, para sostener la denegación de acceso a los documentos solicitados.
- 76 De las consideraciones anteriores resulta que ninguno de los fundamentos que figuran en la decisión impugnada aporta justificación suficiente que permita impedir la anulación de dicha decisión, de modo que procede estimar el presente motivo, sin que sea necesario examinar los demás motivos formulados por la demandante.

Sobre la pretensión de que la Comisión presente los documentos solicitados

- 77 La demandante solicita al Tribunal General que ordene a la Comisión, con arreglo a los artículos 91, letra c), y 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, presentar el informe final de la OLAF con el fin de comprobar, en particular, si la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001 justificaba la denegación de acceso, siquiera parcial, a los documentos solicitados.

- 78 A este respecto, el artículo 91, letra c), del Reglamento de Procedimiento dispone que será admisible como diligencia de prueba, en particular, la solicitud de presentación de los documentos a los que una institución ha denegado el acceso, en el contexto de un recurso sobre la legalidad de tal denegación de acceso.
- 79 Además, el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento precisa que, cuando una institución haya denegado el acceso a un documento y, en el marco de un recurso sobre la legalidad de dicha denegación, el documento haya sido presentado ante el Tribunal General a raíz de una diligencia de prueba, contemplada en el artículo 91, letra c), del mismo Reglamento, ese documento no se comunicará a las demás partes.
- 80 Es preciso recordar también que el Tribunal General es exclusivamente competente para apreciar la posible necesidad de completar los elementos de información de los que dispone en los asuntos de los que conoce (véase la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, apartado 77 y jurisprudencia citada) y que le corresponde apreciar la pertinencia de una solicitud de diligencia de prueba en relación con el objeto del litigio y con la necesidad de llevarla a cabo [véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2019, PT/BEL, T-573/16, EU:T:2019:481, apartado 111 (no publicado) y jurisprudencia citada].
- 81 Ciertamente, cuando la parte demandante cuestiona la legalidad de una decisión que le deniega el acceso a un documento con arreglo a una de las excepciones establecidas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, alegando que la excepción invocada por la institución de que se trate no era aplicable al documento solicitado, el Tribunal General está obligado, en principio, a ordenar la presentación de ese documento y a examinarlo, con lo que se respeta la tutela judicial de dicha parte. En efecto, si no consultara él mismo dicho documento, el Tribunal General no podría apreciar *in concreto* si dicha institución podía denegar válidamente el acceso basándose en la excepción invocada y, por lo tanto, no podría apreciar la legalidad de una decisión por la que se deniegue el acceso a dicho documento (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Jurašinović/Consejo, C-576/12 P, EU:C:2013:777, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 82 No obstante, en el caso de autos, de la alegación formulada por la demandante se desprende que el Tribunal General debería ordenar la diligencia de prueba para comprobar si la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001 justificaba la denegación de acceso, siquiera parcial, a los documentos solicitados, con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 83 A tenor del artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001, en el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.
- 84 Pues bien, de la jurisprudencia resulta que, cuando las presunciones generales de confidencialidad se aplican a determinadas categorías de documentos, los documentos comprendidos en ellas se sustraen a la obligación de divulgación, íntegra o parcial, de su contenido (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de marzo de 2019, AlzChem/Comisión, C-666/17 P, no publicada, EU:C:2019:196, apartado 70 y jurisprudencia citada, y de 26 de abril de 2016, Strack/Comisión, T-221/08, EU:T:2016:242, apartado 168 y jurisprudencia citada).

- 85 Así pues, solo en el supuesto de que la demandante hubiera demostrado la procedencia del segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, el Tribunal General debería resolver la cuestión de si la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento justificaba la denegación de acceso, siquiera parcial, a los documentos solicitados.
- 86 Pues bien, como resulta del apartado 60 anterior, habida cuenta de la insuficiente motivación de la que adolece la decisión impugnada, el Tribunal General no está en condiciones de apreciar si la OLAF tenía motivos para oponer la presunción general de confidencialidad en virtud del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 87 Por consiguiente, dado que el Tribunal General no puede resolver la cuestión de si la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001 justificaba la denegación de acceso, siquiera parcial, a los documentos solicitados, dictar la diligencia de prueba solicitada por la demandante sería superfluo y solo cabe desestimar la presente pretensión.

Costas

- 88 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 89 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, de conformidad con lo solicitado por la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

- 1) Anular la decisión de 26 de abril de 2021 por la que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) denegó a Eurecna SpA el acceso a su informe final y a sus anexos al término de la investigación OC/2019/0766/B4.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Truchot

Frendo

Perišin

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 2023.

Firmas