Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 26 de abril de 2016 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a un expediente de investigación de la OLAF — Recurso de anulación — Denegaciones tácitas y expresas de acceso — Excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones — Obligación de motivación — Responsabilidad extracontractual»

En el asunto T-221/08,

Guido Strack, con domicilio en Colonia (Alemania), representado por los Sres. H. Tettenborn y N. Lödler, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por las Sras. P. Costa de Oliveira y B. Eggers, posteriormente por la Sra. Eggers y el Sr. J. Baquero Cruz, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto, por un lado, una pretensión de anulación del conjunto de decisiones tácitas y expresas de la Comisión adoptadas a raíz de las solicitudes iniciales de acceso a los documentos presentadas por el Sr. Strack los días 18 y 19 de enero de 2008 y, por otro lado, una pretensión de indemnización,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por la Sra. I. Pelikánova, Presidenta, y los Sres. E. Buttigieg (Ponente) y L. Madise, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia [1] *[omissis]*

Procedimiento y pretensiones de las partes

37 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 6 de junio de 2008, el demandante interpuso el presente recurso. Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el 8 de septiembre de 2008, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991, que se unió al examen del fondo mediante auto del Tribunal (Sala Tercera) de 14 de enero de 2010.

38 Tras la adaptación de sus pretensiones, en particular mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 7 de septiembre de 2010, el demandante solicita al Tribunal que:

— Anule las decisiones tácitas y expresas de denegación de acceso a los documentos de la Comisión y a los documentos de la OLAF, adoptadas por la Comisión en el marco de la tramitación de las solicitudes iniciales de acceso de los días 18 y 19 de enero de 2008 y de las solicitudes confirmatorias de 22 de febrero, 18 de abril y, en particular, 21 de abril de 2008, y especialmente las decisiones de 19 de mayo y 17 de junio de 2008 y de 30 de abril y 7 de julio de 2010, en la medida en que desestiman, total o parcialmente, dichas solicitudes de acceso a los documentos.

— Condene a la Comisión a pagar una cuantía apropiada en concepto de indemnización de daños y perjuicios, que no deberá ser inferior a un importe simbólico de un euro.

— Condene en costas a la Comisión.

39 La Comisión solicita al Tribunal, en esencia, que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

40 Mediante escrito de 5 de julio de 2010, el Tribunal informó a las partes de que, mediante decisión de 2 de julio de 2010, la Sala que conocía del asunto había desestimado la solicitud de extensión del objeto del recurso a la decisión expresa de denegación de 17 de junio de 2008 y había estimado la solicitud de extensión del objeto del recurso a la primera decisión de la OLAF.

41 Mediante decisión de 16 de noviembre de 2010, notificada a las partes el 25 de noviembre de 2010, el Tribunal estimó la solicitud del demandante dirigida a extender el objeto del recurso a la segunda decisión de la OLAF.

42 Tras el cese en sus funciones del Juez Ponente, el asunto fue objeto de una nueva atribución. Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera, a la que, en consecuencia, se atribuyó el presente asunto. Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

43 Mediante auto de 5 de febrero de 2014, conforme al artículo 65, letra b), al artículo 66, apartado 1, y al artículo 67, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, se acordó una diligencia de prueba, por la que se instó a la Comisión a presentar una copia de las versiones confidenciales de todos los documentos relacionados con la solicitud n.º 590/2008, precisando que tales documentos no serían comunicados al demandante. Mediante escrito de 5 de marzo de 2014, la Comisión dio cumplimiento a dicha diligencia de prueba.

1 — Sólo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

44 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, el Tribunal requirió a las partes para que respondieran a una serie de preguntas escritas. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro de los plazos señalados. De este modo, la Comisión y el demandante respondieron, respectivamente, los días 5 y 6 de marzo de 2014, a preguntas formuladas por el Tribunal. Mediante escrito de 27 de marzo de 2014, el demandante presentó observaciones sobre las respuestas de la Comisión de 5 de marzo de 2014.

45 El 20 de octubre de 2014, el demandante presentó en la Secretaría del Tribunal un escrito relativo a una decisión de la OLAF de 31 de julio de 2014, que tenía por objeto el «reexamen de la respuesta a [su] solicitud de acceso a documentos de carácter personal, OF/2002/0356» (en lo sucesivo, «decisión de reexamen de la OLAF de 31 de julio de 2014»), adoptada con arreglo al artículo 13 del Reglamento n.º 45/2001, un cuadro recapitulativo de los documentos en cuestión y el anexo de este último, con documentos en poder de la OLAF.

46 En la vista de 21 de octubre de 2014, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal.

47 Mediante escrito de 4 de noviembre de 2014, la Comisión presentó observaciones sobre el escrito del demandante de 20 de octubre de 2014 (véase el anterior apartado 45).

48 Tras las observaciones escritas de la Comisión de 2 de diciembre de 2014, en relación con las observaciones escritas del demandante de 7 de noviembre de 2014, relativas a las respuestas escritas de la Comisión de 22 de octubre de 2014 a preguntas planteadas por el Tribunal en consideración de la vista, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal dio por concluida la fase oral del procedimiento el 8 de diciembre de 2014.

Fundamentos de Derecho *[omissis]*

II. *Sobre la pretensión de anulación [omissis]*

C. Sobre la solicitud n.° 590/2008 [omissis]

3. Sobre el fondo de la solicitud *[omissis]*

b) Sobre los motivos y alegaciones que cuestionan el fundamento de las denegaciones parciales o totales de acceso a los documentos *[omissis]*

i) Sobre los documentos incluidos en la lista de la OLAF de 30 de abril de 2010 *[omissis]*

Sobre los documentos divulgados anteriormente *[omissis]*

128 El objetivo del Reglamento n.º 1049/2001 es lograr que los documentos de las instituciones sean accesibles al público en general (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, Rec, EU:C:2007:75, apartados 43 y 44) y, tal como la OLAF observó por lo demás en el título 7 de su primera decisión, un documento divulgado en virtud de dicho Reglamento es de dominio público (sentencia Catinis/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, EU:T:2014:267, apartado 62; véanse, igualmente, la sentencia Agapiou Joséphidès/Comisión y EACEA, citada en el apartado 82 *supra*, EU:T:2010:442, apartado 116, y el auto de 7 de marzo de 2013, Henkel y Henkel France/Comisión, T-64/12, EU:T:2013:116, apartado 47).

129 Esta consecuencia se refleja también en el artículo 9, apartado 2, letra e), del anexo del Reglamento interno de la Comisión, sobre las disposiciones relativas a la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001, en su versión resultante de la Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO 2001, L 345, p. 94), a tenor del cual los documentos ya divulgados en respuesta a una solicitud previa se facilitarán «automáticamente» previa petición.

130 Es cierto que, tal como ha señalado la Comisión, en el asunto que dio lugar al auto de 14 de enero de 2014, Miettinen/Consejo (T-303/13, EU:T:2014:48, apartados 17 a 19), el Tribunal declaró que, puesto que se concedió al demandante un acceso al documento solicitado, éste había conseguido el único resultado que su recurso podía proporcionarle. No obstante, contrariamente a lo que sucede en el presente caso, en el asunto Miettinen/Consejo, antes citado, el documento solicitado había sido precisamente divulgado al público, de manera que no cabe deducir de esa decisión que la mera circunstancia de que el interesado haya tenido acceso por cualquier motivo al documento solicitado le impida, en todo caso, solicitar acceder a ese mismo documento sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, cuando dicho documento no ha sido divulgado al público.

131 Por consiguiente, es manifiesto que la primera decisión de la OLAF, en la medida en que denegó al demandante el acceso a los documentos provistos de la mención «PD» sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, impide, en su caso y tal como ha subrayado igualmente la Comisión en sus escritos, que dichos documentos puedan considerarse públicos, que es precisamente lo que pretende el demandante y lo que corresponde al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1049/2001, que consiste en conceder el más amplio acceso posible a los documentos con vistas a una mayor apertura, para garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático, tal como indica el considerando 2 del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, Rec, EU:C:2008:374, apartado 45).

132 En consecuencia, la circunstancia de que el demandante ya tuviera los documentos a que se refería su solicitud de acceso y que el objetivo de esta última no fuera, por tanto, permitirle conocer su contenido sino, más bien, divulgarlo a terceros es indiferente, máxime cuando carecen de pertinencia los motivos que justifican la decisión del demandante de presentar tal solicitud, pues el Reglamento n.º 1049/2001 no prevé que el interesado haya de motivar su solicitud de acceso a los documentos ni que los motivos que justifican tal solicitud puedan tener alguna incidencia en su admisión o en su denegación (auto Henkel y Henkel France/Comisión, citado en el apartado 128 *supra*, EU:T:2013:116, apartado 47).

133 Asimismo, procede desestimar la alegación de la Comisión basada en la excesiva carga de trabajo que habría de asumir si se la obligara a dar acceso a documentos que ya están en poder del solicitante aunque este último no haya tenido acceso a dichos documentos en virtud del Reglamento n.º 1049/2001.

134 A este respecto, basta señalar que, si bien en circunstancias excepcionales una institución puede denegar el acceso a documentos basándose en que la carga de trabajo vinculada a su divulgación sería desproporcionada con respecto a los objetivos indicados en la solicitud de acceso a esos documentos (sentencia Strack/Comisión, citada en el apartado 56 *supra*, EU:C:2014:2250, apartado 28), la Comisión, en cualquier caso, no ha alegado tales circunstancias excepcionales en el presente asunto. Es más, en gran medida se trata de documentos ya divulgados anteriormente por esta misma institución.

135 Por consiguiente, la Comisión no puede ampararse en la mera circunstancia de que el solicitante de acceso ya tuviera o debiera tener en su poder los documentos solicitados, pero por otras razones, para negarse a examinar la solicitud de acceso a esos mismos documentos sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, a excepción de los documentos que, como el anexo del documento n.º 267, son accesibles al público a causa, en particular, de su publicación.

136 En estas circunstancias, procede estimar el presente motivo en cuanto atañe a los documentos que han estado o están en poder del demandante, debido a que él es su autor, o que fueron anteriormente divulgados sobre una base distinta a la del Reglamento n.º 1049/2001 pero cuyo acceso no se ha facilitado al público.

Sobre los documentos no divulgados *[omissis]*

– Sobre la supuesta infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 *[omissis]*

148 Procede señalar, en primer lugar, que, según la jurisprudencia, la invocación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, aplicable después de la adopción de una decisión, está sometida a condiciones estrictas. Esa excepción sólo comprende algunas clases de documentos y la condición que puede justificar la denegación es que la divulgación podría perjudicar «gravemente» el proceso decisorio de la institución (sentencia Comisión/Agrofert Holding, citada en el apartado 139 *supra*, EU:C:2012:394, apartado 77).

149 Seguidamente, cabe indicar que la solicitud n.º 590/2008 se caracteriza por el hecho de que no se refiere a un único documento, sino a un conjunto de documentos designados de forma global. Tal como resulta del anterior apartado 69, el demandante, en esencia, solicitó acceder a un conjunto de documentos, designados de manera global: todo el expediente de la investigación de la OLAF OF/2002/0356, las transcripciones completas y correctas de las grabaciones sonoras incluidas en ese expediente, los documentos de todo tipo que no figuraban en el expediente pero que, no obstante, concernían al mencionado asunto o investigación o a su persona. A este respecto, la primera decisión de la OLAF precisa que el expediente de la OLAF comprende todos los documentos relativos a dicho asunto y que no existen documentos relacionados con el asunto que no estén incluidos en el expediente y a los que afecte la solicitud n.º 590/2008.

150 Tal como se ha señalado en el anterior apartado 91, en una situación de este tipo, el reconocimiento de una presunción general según la cual la divulgación de documentos de determinada naturaleza perjudicaría, en principio, la protección de alguno de los intereses enumerados en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 permite que la institución interesada tramite una solicitud global y responda a ella de una manera igualmente global (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/EnBW, citada en el apartado 90 *supra*, EU:C:2014:112, apartados 65 y 68).

151 La primera decisión de la OLAF indica, a este respecto, que los documentos incluidos en la categoría 1 atañen a notas de expediente preparadas por los investigadores encargados del expediente de investigación en cuestión y contienen el razonamiento y el análisis de los investigadores y de otros agentes competentes en relación con el desarrollo y la orientación de la investigación, tanto respecto a cuestiones de fondo como de administración. Según la misma decisión, los documentos de la categoría 2 se refieren a la correspondencia entre los miembros del personal de la OLAF o entre dicho personal y el de la Comisión respecto a la investigación de que se trata, la preparación de respuestas al Defensor del Pueblo o a preguntas del Parlamento Europeo. Esos documentos contienen reflexiones de la OLAF y de los servicios de la Comisión sobre dicha investigación, que desembocaron en decisiones internas. Por último, el documento de la categoría 7 es un proyecto de informe final de la investigación de que se trata.

152 La primera decisión de la OLAF precisa que, si bien las operaciones de la investigación habían cesado, los documentos de las categorías 1, 2 y 7, a los que se denegó el acceso, se redactaron exclusivamente para uso interno, contienen opiniones destinadas a una utilización interna y forman parte de las deliberaciones y consultas previas en el seno de la OLAF y de la Comisión. Dichos documentos se transmitieron a los investigadores de la OLAF y a los servicios de la Comisión para obtener información precisa por parte de los funcionarios afectados. Tales documentos contienen posturas

provisionales en cuanto a las estrategias de investigación posibles, actividades operativas y decisiones que habrían de adoptarse. Contienen reflexiones, el análisis de los hechos y las medidas previstas y reflejan el proceso de elaboración de la correspondencia externa.

153 Como acertadamente señala la primera decisión de la OLAF, un acceso del público a tales documentos menoscabaría especialmente la capacidad de la Comisión, y en particular de la OLAF, para llevar a cabo su misión de lucha contra el fraude, en interés del público. La divulgación de los documentos de que se trata perjudicaría considerablemente al proceso de toma de decisiones de la Comisión y de la OLAF, puesto que pondría gravemente en riesgo la plena independencia de las investigaciones futuras de la OLAF y sus objetivos, al revelar la estrategia y los métodos de trabajo de la OLAF y al reducir la capacidad de esta última para obtener de sus colaboradores apreciaciones independientes y para consultar a los servicios de la Comisión en relación con asuntos muy sensibles. También entrañaría el riesgo de disuadir a los particulares de enviar información sobre posibles fraudes y, de ese modo, privaría a la OLAF y a la Comisión de información útil para iniciar las investigaciones relativas a la protección de los intereses económicos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Catinis/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, EU:T:2014:267, apartado 54, respecto a una investigación en curso de la OLAF relacionada con la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento n.º 1049/2001).

154 Esta conclusión es tanto más pertinente cuanto que, según la jurisprudencia, cuando los documentos a los que se solicita acceso se relacionan con un ámbito específico del Derecho de la Unión, en el presente asunto la protección de los intereses financieros de la Unión y la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad perjudicial para los intereses financieros de la Unión, las excepciones al derecho de acceso a los documentos previstas, en particular, en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no pueden ser interpretadas sin tener en cuenta las reglas específicas reguladoras del acceso a los referidos documentos (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/EnBW, citada en el apartado 90 *supra*, EU:C:2014:112, apartado 83).

155 Tal como recuerda el artículo 3 de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la OLAF (DO 1999, L 136, p. 20), la OLAF ejercerá sus competencias de investigación con total independencia (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión, T-48/05, Rec, EU:T:2008:257, apartado 255).

156 El artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF (DO 1999, L 136, p. 1), adoptado sobre la base del artículo 324 TFUE con objeto de luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión, dispone que todos los datos comunicados u obtenidos en el marco de las investigaciones internas, en cualquiera de sus formas, estarán amparados por el secreto profesional. Dichos datos no podrán comunicarse a personas distintas de aquellas a las que, en las instituciones de la Unión o en los Estados miembros, les corresponde conocerlos en razón de sus funciones, ni utilizarse con fines distintos a los de la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal.

157 Como señaló la Comisión, la confidencialidad particular de que gozan dichos documentos relacionados con la investigación, incluso, hasta cierto punto, frente a las personas supuestamente afectadas por tal investigación (véase, en este sentido, la sentencia Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 155 *supra*, EU:T:2008:257, apartado 255), se justifica no sólo en la medida en que la OLAF recibe, en el marco de esa investigación, secretos empresariales sensibles y datos personales altamente sensibles cuya divulgación podría perjudicar considerablemente a la reputación de los afectados, sino también en la medida en que el acceso a los documentos relativos a una investigación interna de la OLAF, incluso después de concluido el procedimiento de que se trate, y más concretamente a los que contengan opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la OLAF, podría obstaculizar gravemente la labor de dicho órgano, revelar la metodología y la

estrategia de investigación de la OLAF, menoscabar la disponibilidad de las personas que intervienen en el procedimiento para colaborar en el futuro y, por tanto, poner en riesgo el funcionamiento correcto de los procedimientos de que se trata y la realización de los objetivos perseguidos.

158 Si bien los Reglamentos n.os 1049/2001 y 1073/1999 no contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno de ellos sobre el otro, por lo que es preciso lograr una aplicación de cada uno ellos que sea compatible con la del otro y permitir así una aplicación coherente de ambos (véase en este sentido, la sentencia Comisión/EnBW, citada en el apartado 90 *supra*, EU:C:2014:112, apartado 84), en el caso de autos, tal aplicación justifica plenamente el reconocimiento de una presunción de denegación de acceso.

159 A ello se añade que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la actividad administrativa de la Comisión no exige un acceso a los documentos tan amplio como el relativo a la actividad legislativa de una institución de la Unión (sentencia Comisión/EnBW, citada en el apartado 90 *supra*, EU:C:2014:112, apartado 91).

160 De ello resulta que, en lo que atañe a los procedimientos de investigación interna de la OLAF en virtud del Reglamento n.º 1073/1999, una presunción general de no acceso a los documentos relacionados con la investigación y, especialmente, a los que contengan opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la OLAF, puede resultar, en particular, de las disposiciones de ese Reglamento.

161 En estas circunstancias, estaba justificado que la Comisión, a efectos de la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1049/2001, presumiera, sin realizar un examen concreto e individual de cada uno de los documentos en cuestión, que un acceso del público a tales documentos, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, supondría en principio un perjuicio para la protección de los intereses en él mencionados y dedujera que todos esos documentos estaban amparados por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de ese mismo Reglamento.

162 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la presunción general de perjuicio a los intereses protegidos, en particular, por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, que se justifica para evitar cualquier riesgo de perjuicio grave al proceso de toma de decisiones en el sentido de dicha disposición, es procedente con independencia de si la solicitud de acceso atañe a un procedimiento de investigación ya concluido o a un procedimiento pendiente.

163 La circunstancia de que un documento relativo a una investigación interna de la OLAF lleve una fecha posterior a la conclusión de la investigación de que se trata no puede tampoco impedir que se deniegue su divulgación en virtud de la presunción general de denegación de acceso, en la medida en que tal documento está relacionado con dicha investigación, contiene datos relativos a opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la OLAF e incluye, por tanto, datos cuya revelación podría poner en riesgo la labor de la OLAF en su misión de lucha contra el fraude y la corrupción.

164 Asimismo, procede desestimar la alegación de la demandante según la cual la correspondencia entre la OLAF y la Comisión no forma parte, en cualquier caso, de los documentos que contienen opiniones para uso «interno» en el marco de deliberaciones o consultas previas en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, por cuanto la OLAF y la Comisión no pueden considerarse integrantes de la misma institución. A este respecto, basta señalar que el Reglamento n.º 1049/2001 es aplicable a la OLAF, en la medida en que, a efectos de ese Reglamento, se reconoce que ésta forma parte de la Comisión, que se menciona en el artículo 1, letra a), de dicho Reglamento entre las instituciones a las que este último se aplica.

165 Lo mismo ocurre con la alegación según la cual la correspondencia de la OLAF con terceros debería excluirse necesariamente de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, es manifiesto que tales comunicaciones pueden contener datos relativos a opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trata, conforme a dicha disposición, y, por tanto, procede denegar su divulgación para garantizar la independencia de la OLAF y la confidencialidad de su misión.

166 Por otra parte, contrariamente a lo que alega el demandante, no puede considerarse que el documento n.º 2 de la lista de la OLAF de 30 de abril de 2010 fuera erróneamente clasificado entre las notas del expediente de la investigación, en la medida en que se trata de una «nota para el expediente de investigación de la OLAF», que versa sobre una investigación relacionada con el asunto de que se trata. Lo mismo se aplica al documento n.º 34, que manifiestamente forma parte de las notas para el expediente de investigación en cuestión, tal como el Tribunal ha podido constatar.

167 Además, el demandante no acreditó, en su solicitud de acceso, la existencia de un interés público que justificara, no obstante, que se diera acceso a los documentos de la investigación de que se trata. Pues bien, incumbe al demandante invocar de manera concreta las circunstancias que fundamentan un interés público que justifique la divulgación de los documentos de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia Strack/Comisión, citada en el apartado 56 *supra*, EU:C:2014:2250, apartado 128). Por otra parte, de la primera decisión de la OLAF resulta que esta última examinó efectivamente la existencia de intereses superiores y consideró que ningún elemento le permitía concluir que existiera tal interés superior. A este respeto, la mera invocación del principio de transparencia y de su importancia no es suficiente (véase, en este sentido, la sentencia Strack/Comisión, citada en el apartado 56 *supra*, EU:C:2014:2250, apartados 129 y 131). Por último, la tesis del demandante según la cual existe un interés particular en la transparencia en el caso concreto de las investigaciones internas en materia de fraude, como la examinada en el presente asunto, para evitar, garantizando una transparencia absoluta, cualquier apariencia de utilización de procedimientos arbitrarios e irregulares, que menoscabaría la reputación de las instituciones y sociedades implicadas en la investigación, debe ser desestimada, pues tales consideraciones no pueden prevalecer sobre las razones imperiosas que justifican la denegación de la divulgación de la información de que se trata.

168 Finalmente, la mencionada presunción general de denegación de acceso significa que los documentos comprendidos en ella se sustraen a la obligación de una divulgación parcial de su contenido con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/EnBW, citada en el apartado 89 *supra*, EU:C:2014:112, apartados 134 y 135).

169 Por todas estas razones, estaba justificado que la Comisión denegara el acceso a los documentos provistas de la mención «NA», basándose en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001.

[omissis]

Sobre los documentos parcialmente divulgados

– Sobre la supuesta infracción del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001 *[omissis]*

198 Ya se ha declarado que no puede denegarse la divulgación de datos personales que se refieran exclusivamente al solicitante del acceso en cuestión basándose en que tal divulgación supondría un perjuicio para la protección de la intimidad y la integridad de la persona (sentencia de 22 de mayo de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, T-300/10, Rec, EU:T:2012:247, apartado 107).

199 Así debe ser, especialmente, cuando, como ocurre en el presente caso, nada permitía considerar que el demandante, que pretendía en particular que se hicieran públicas las supuestas disfunciones en el seno de la OLAF en la tramitación de su denuncia, hubiera deseado limitar el acceso a sus datos personales. Por otra parte, la primera decisión de la OLAF le había dado acceso a los datos que le concernían, precisando que se acordaba sobre la única base del Reglamento n.º 45/2001, sin solicitarle que aclarase el alcance de su solicitud de acceso con arreglo al artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, de manera que la Comisión no tiene razón al reprochar al demandante no haber sido claro a este respecto.

200 Por consiguiente, en lo que atañe en particular a los documentos mencionados por el demandante en el anterior apartado 173, la Comisión erró al negarse a divulgar la identidad del demandante amparándose en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001, de modo que procede estimar el motivo en este punto y desestimarlo en lo demás.

[omissis]

Sobre los documentos n.ºs 266 y 268 y las fichas de circulación *[omissis]*

– Sobre la fichas de circulación *[omissis]*

249 El concepto de «documento», que es objeto de una definición amplia en el artículo 3, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2007, API/Comisión, T-36/04, Rec, EU:T:2007:258, apartado 59), abarca «todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución».

250 De ello se desprende que la definición del artículo 3, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 se basa, en esencia, en la existencia de un contenido que se conserva y que puede ser objeto de reproducción o de consulta con posterioridad a su elaboración, a lo que cabe añadir, por un lado, que la naturaleza del soporte de almacenamiento, el tipo y la naturaleza del contenido almacenado, al igual que el tamaño, extensión, importancia o presentación de un contenido, carecen de importancia a efectos de determinar si un contenido está cubierto o no por dicha definición y, por otro lado, que la única limitación en cuanto al contenido que puede incluirse en la definición es el requisito de que dicho contenido se refiera a temas relativos a las políticas, actividades y decisiones que sean competencia de la institución de que se trate (véase, por analogía, la sentencia de 26 de octubre de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, Rec, EU:T:2011:634, apartados 88 y 90 a 93).

251 Nada autoriza, por tanto, a excluir las fichas de circulación del ámbito de aplicación del artículo 3, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001, cuyo alcance, en cualquier caso, no puede quedar restringido por regla alguna de organización interna adoptada en su caso por las instituciones, tales como las disposiciones de aplicación del anexo del Reglamento interno de la Comisión (véase el anterior apartado 129), que esta última invoca en apoyo de su tesis según la cual las fichas de circulación han de considerarse documentos que contienen una información «no sustancial», «efímera» y que no procede registrar, para excluirlas del concepto de documento en el sentido del artículo 3, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001.

252 Por otra parte, en la medida en que el solicitante de acceso no tiene que justificar sus solicitud de acceso a los documentos (auto Henkel y Henkel France/Comisión, citado en el apartado 128 *supra*, EU:T:2013:116, apartado 48), también resulta indiferente a efectos del Reglamento n.º 1049/2001 el interés real que pueda tener para el solicitante la divulgación de las fichas de circulación que, según el demandante, permiten acreditar eventuales responsabilidades personales al hacer disponible

información sobre los funcionarios que han participado en la elaboración de un documento o cuyo visado es necesario y sobre la fecha de su intervención en el proceso de elaboración del documento en cuestión.

253 A ello se añade que la propia Comisión admite que las fichas de circulación pueden incluir anotaciones y no se limitan por tanto necesariamente a reproducir los nombres de las personas que intervienen en el proceso de elaboración y de adopción del documento al que se refieren.

254 Por último, la Comisión no ha acreditado que la divulgación de tales fichas, en la medida en que existen, supondría una carga de trabajo desproporcionada par la OLAF.

[omissis]

Sobre la cláusula de restricción de la utilización *[omissis]*

264 Es preciso señalar que el artículo 2, apartado 4, de la Decisión 2006/291 dispone que ésta no obstará ni afectará en modo alguno a la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001. Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento n.º 1049/2001 enuncia que éste se aplicará sin perjuicio de las normas vigentes sobre los derechos de autor que puedan limitar el derecho de terceros a reproducir o hacer uso de los documentos que se les faciliten.

265 Como acertadamente indica la Comisión, la Decisión 2006/291 prevé, a efectos de la reutilización de los documentos públicos en su poder, tal como se definen en el artículo 2, apartado 1, de dicha Decisión, un procedimiento de autorización distinto del previsto por el Reglamento n.º 1049/2001 para acceder a esos mismos documentos.

266 En efecto, a tenor del artículo 5, apartados 2 y 3, de la Decisión 2006/291, en el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, el servicio de la Comisión o la OPOCE autorizará la reutilización del documento y, en su caso, proporcionará una copia del mismo, o notificará por escrito la denegación total o parcial de la solicitud, especificando las razones. Con carácter excepcional, el plazo previsto podrá ampliarse en 15 días laborables, siempre y cuando se informe previamente de ello al solicitante y se expliquen debidamente los motivos por los que se ha decidido ampliar el plazo. Conforme al apartado 4 del mismo artículo, en caso de denegación se informará al solicitante de su derecho a interponer un recurso ante el Tribunal o a presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo.

267 Ahora bien, nada permite estimar que las solicitudes de acceso del demandante debieran considerarse solicitudes fundadas en la Decisión 2006/291, por cuanto se limitaban a evocar la posibilidad de una publicación de los documentos sin referirse a dicha Decisión. Asimismo, tal como sostiene la Comisión, la aplicación de esta Decisión supone que los documentos en cuestión hayan sido identificados de manera precisa y se hayan hecho públicos. Por último y sobre todo, aun suponiendo que las solicitudes de acceso del demandante puedan entenderse en el sentido de que constituyen una solicitud fundada en la Decisión 2006/291 y que la cláusula controvertida pueda entenderse en el sentido de que implica una decisión tácita de denegación de acceso por parte de la OLAF, y no una simple advertencia de que la reutilización de los documentos de que se trata requiere una autorización de la Comisión, el demandante no ha impugnado esa decisión sobre la base de la Decisión 2006/291.

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) No ha lugar a pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones tácitas de denegación de acceso a los documentos en el marco de las solicitudes de acceso formuladas por el Sr. Guido Strack.

2) No ha lugar a pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones explícitas de denegación parcial o total de acceso a los documentos, adoptadas por la Comisión de las Comunidades Europeas y por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en el marco de las solicitudes confirmatorias de acceso a los documentos del Sr. Strack, de 22 de febrero y 21 de abril de 2008, en la medida en que tales documentos no existían o ya no estaban disponibles, que esos documentos, o partes de ellos, se hicieron accesibles al público o que el Sr. Strack admite la legalidad de las denegaciones de acceso decididas.

3) Anular la decisión de la OLAF de 30 de abril de 2010 en la medida en que:

— se denegó el acceso a los documentos provistos de la mención «PD»;

— se ocultó el nombre del Sr. Strack en los documentos provistos de la mención «PA»;

— se omitieron documentos en la lista de la OLAF de 30 de abril de 2010 o no fueron transmitidos al Sr. Strack debido únicamente a que él era su autor, a que disponía de ellos sobre la base del Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, o sobre otra base, sin haber sido divulgados al público, o a que estaban excluidos de la solicitud de acceso, en cuanto se referían a los intercambios entre la OLAF y el Defensor del Pueblo Europeo o entre la OLAF y el Sr. Strack y concernían a este último, sin formar parte del expediente relativo a la investigación de que se trata.

4) Anular la decisión de la OLAF de 7 de julio de 2010 en la medida en que:

— se denegó el acceso al documento n.º 266 sobre la base del Reglamento (CE) n.º 1049/201, 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;

— se denegó el acceso al documento n.º 268, a excepción de los datos a los que el Sr. Strack pudo acceder sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 en el marco de la transmisión de otros documentos;

— se ocultó el nombre del Sr. Strack en las fichas de circulación adjuntas a dicha decisión.

5) Desestimar el recurso en todo lo demás.

6) Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas, así como con tres cuartas partes de las costas del Sr. Strack.

7) El Sr. Strack cargará con un cuarto de sus propias costas.

Pelikánová Buttigieg Madise

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

Firmas