Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 21 de mayo de 2014*

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) nº 1049/2001 — Documentos de una investigación de la OLAF relativa a la realización de un proyecto de modernización de la infraestructura en Siria — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría»

En el asunto T-447/11,

Lian Catinis, con domicilio en Damasco (Siria), representado por el Sr. S. Pappas, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J.-P. Keppenne y la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la decisión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de 10 de junio de 2011 por la que se deniega, por una parte, la supuesta solicitud de cierre de la investigación de la OLAF relativa a la realización de un proyecto de modernización de la infraestructura en Siria y, por otra parte, el acceso a determinados documentos del expediente de dicha investigación,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por la Sra. M. Kancheva, en funciones de Presidente, y los Sres. C. Wetter (Ponente) y V. Kreuschitz, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de enero de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El Institutional and Sector Modernisation Facility (ISMF) es un programa de la Unión Europea cuyo objetivo es proporcionar a las autoridades sirias asistencia técnica para la modernización económica de la administración central.

2 A raíz de alegaciones de irregularidades en la aplicación del programa ISMF en Siria, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) abrió, a partir del 16 de enero de 2007, varias investigaciones conexas con el fin de determinar la veracidad de esas alegaciones. En este contexto, los investigadores de la OLAF interrogaron, en particular, al demandante Lian Catinis y a otros expertos encargados de la ejecución del programa en Siria.

3 Mediante escrito de 3 de agosto de 2010 dirigido a un jefe de unidad de la OLAF, el demandante formuló varios reproches sobre la realización y la duración de la investigación y solicitó el cierre de ésta.

4 El 23 de septiembre de 2010, un director de la OLAF informó al demandante de que la investigación de dicha Oficina sobre las supuestas irregularidades en la aplicación del programa ISMF en Siria seguía en curso. Aportando precisiones sobre el marco jurídico de la política de confidencialidad que debe regir las investigaciones, dicho director solicitó al demandante que le indicara en qué calidad había presentado su solicitud.

5 El 18 de octubre de 2010, el demandante señaló que actuaba a título personal e instó a la OLAF a que le remitiera los documentos relativos a la investigación que le concernían, solicitándole de nuevo que cerrara la investigación.

6 Mediante escrito de 21 de febrero de 2011, un director de la OLAF respondió al demandante que debía facilitar más información sobre los documentos cuyo acceso solicitaba en virtud del Reglamento (CE) nº 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 L 145, p. 43). En ese mismo escrito, se informó al demandante de su derecho a confirmar su solicitud inicial de acceso en un plazo de quince días laborables.

7 El 15 de marzo de 2011, el demandante presentó una solicitud confirmatoria indicando a qué documentos se refería su solicitud de acceso y señaló las razones por las que consideraba que no eran aplicables las excepciones al acceso establecidas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. El demandante afirmó también que el retraso en la realización de la investigación podía comprometer sus derechos a ser oído en tiempo útil.

8 Mediante escrito de 10 de junio de 2011, el Director General de la OLAF comunicó al demandante que no podía dar curso favorable a su solicitud de acceso a los documentos. En particular, señaló que las personas interesadas no tenían ningún derecho específico a acceder directamente al expediente de la investigación de la OLAF y explicó las razones por las que, con arreglo al Reglamento nº 1049/2001, no podía permitirse el acceso a los ocho documentos que la OLAF determinó finalmente que constituían el objeto de la solicitud. No obstante, el Director General de la OLAF entregó una copia del acta de la entrevista de 27 de noviembre de 2007 entre el demandante y dos investigadores de la OLAF, no sobre la base del Reglamento nº 1049/2001, sino en virtud de las normas de procedimiento internas.

Procedimiento y pretensiones de las partes

9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 9 de agosto de 2011, el demandante interpuso el presente recurso.

10 El 3 de noviembre de 2011, la Comisión Europea remitió a la Secretaría del Tribunal el escrito de contestación.

11 El demandante no presentó escrito de réplica dentro del plazo establecido.

12 Mediante auto de 16 de julio de 2013, el Tribunal (Sala Sexta) ordenó a la Comisión, con arreglo a los artículos 65, letra b), 66, apartado 1, y 67, apartado 3, párrafo tercero, de su Reglamento de Procedimiento, que aportara los documentos controvertidos, si bien determinó que dichos documentos no se comunicarían al demandante en el marco del presente procedimiento. La Comisión así lo hizo.

13 A raíz de la renovación parcial del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava, a la que se reasignó, en consecuencia, el presente asunto.

14 Por impedimento del Presidente de Sala para participar en la vista y la deliberación, el Presidente del Tribunal designó, según el orden establecido en el artículo 6 del Reglamento de Procedimiento, a un primer Juez para sustituirlo y, con arreglo al artículo 32, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, a un segundo Juez para completar la Sala.

15 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Octava) decidió iniciar la fase oral.

16 En la vista de 16 de enero de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

17 El demandante solicita al Tribunal que:

— Anule las decisiones contenidas en el escrito del Director General de la OLAF de 10 de junio de 2011 en cuanto deniegan el cierre de la investigación y el acceso a su expediente.

— Condene en costas a la Comisión.

18 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso en lo que respecta a la supuesta decisión implícita de denegar el cierre de la investigación y lo desestime por infundado en lo que respecta a la decisión de denegar el acceso al expediente personal del demandante.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

19 El demandante alega que, mediante el escrito de su Director General de 10 de junio de 2011, la OLAF denegó tanto su solicitud principal, que tenía por objeto el cierre de la investigación, como su solicitud de acceso al expediente de dicha investigación.

Sobre la pretensión de anulación de la supuesta decisión implícita de la OLAF de denegación del cierre de la investigación

Alegaciones de las partes

20 En apoyo de su pretensión de anulación de la supuesta decisión implícita de la OLAF de denegación del cierre de la investigación, el demandante invoca, en esencia, dos motivos.

21 Mediante su primer motivo, el demandante sostiene que, al prolongar la investigación más allá de un plazo razonable y al no informar ni oír a las partes interesadas, la OLAF no sólo vulneró gravemente el principio de buena administración, la presunción de inocencia y el derecho de defensa, sino que también se extralimitó en el ejercicio de sus facultades.

22 El segundo motivo invocado por el demandante se basa en que la OLAF incumplió su obligación de indicar los motivos por los que decidió no cerrar la investigación. El demandante considera que, al no motivar la denegación implícita de la solicitud del demandante de cerrar la investigación, la OLAF incurrió en un vicio sustancial de forma y vulneró los derechos fundamentales del demandante, según se reconocen, en particular, en los artículos 41 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El demandante estima asimismo que, al continuar la investigación después de un plazo razonable, a saber, más de 41 meses, y al no informarle a este respecto, la OLAF infringió las normas de procedimiento establecidas por el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136, p. 1) y los principios recordados en el manual de la OLAF sobre las directrices en materia de investigación y los procedimientos que debe seguir el personal. El Comité de vigilancia de la OLAF comparte esta opinión. Por último, el demandante subraya que, aunque determinados actos de investigación de la OLAF han sido calificados de actos de trámite no lesivos, de la jurisprudencia se desprende que los vicios sustanciales de forma y la violación de los derechos fundamentales en investigaciones preparatorias pueden afectar a la legalidad de la decisión final adoptada sobre la base de las investigaciones de la OLAF.

23 La Comisión considera que el escrito del Director General de la OLAF de 10 de junio de 2011 no contiene una denegación implícita de la solicitud de cerrar la investigación de que se trata.

Apreciación del Tribunal General

24 En el presente asunto, el demandante solicita que se declare la anulación de una supuesta decisión presunta de la OLAF por la que se deniega el cierre de la investigación.

25 En efecto, como ya ha señalado, el demandante alega que, dado que el escrito del Director General de la OLAF de 10 de junio de 2011 no hace referencia a su solicitud principal, relativa al cierre de la investigación, deduce de ello una denegación presunta de su solicitud de cierre de la investigación llevada a cabo por la OLAF.

26 En primer lugar, procede señalar, como ha hecho la Comisión, que, aunque el demandante se quejó en varias ocasiones de la duración de la investigación de la OLAF, no mantuvo formalmente su solicitud de que se adoptara una decisión sobre el cierre de la investigación. A este respecto, ha de indicarse que es cierto que en su escrito de 3 de agosto de 2010 el demandante solicitó el cierre de la investigación. Sin embargo, en su escrito de 18 de octubre de 2010, reiteró la misma petición, pero sólo en la medida en que pudiera considerarse posible el cierre de la investigación. Para el supuesto de que la OLAF considerase que el cierre de la investigación no era posible en esa fase, el demandante añadió una solicitud de acceso a los documentos contenidos en el expediente de dicha investigación que le concernían. La solicitud confirmatoria de 15 de marzo de 2011 contiene nuevas críticas acerca de la duración de la investigación, pero no solicita a la OLAF que se pronuncie sobre

este extremo. Por consiguiente, teniendo en cuenta todos los intercambios de correspondencia, la OLAF consideró fundadamente que la solicitud del demandante se limitaba a una solicitud de acceso a los documentos y, por este motivo, se pronunció únicamente sobre esa petición.

27 En segundo lugar, en cualquier caso, cabe señalar que el Reglamento nº 1073/1999 no contiene ninguna disposición relativa a la fijación de un plazo más allá del cual se consideraría que la OLAF ha adoptado una decisión implícita de denegación de una solicitud de cierre de una investigación.

28 Pues bien, de la jurisprudencia resulta que, en principio, a falta de disposiciones expresas que fijen un plazo tras cuya expiración se considera que ha tenido lugar una decisión presunta por parte de una institución que haya sido requerida para definir su postura y que definan el contenido de dicha decisión, el mero silencio de una institución no puede equipararse a una decisión sin comprometer el sistema de los medios de impugnación establecido por el Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore, C-123/03 P, Rec. p. I-11647, apartado 45, y del Tribunal General de 13 de diciembre de 1999, SGA/Comisión, T-189/95, T-39/96 y T-123/96, Rec. p. II-3587, apartado 27, y Sodima/Comisión, T-190/95 y T-45/96, Rec. p. II-3617, apartado 32).

29 De esta jurisprudencia resulta también que, en determinadas circunstancias concretas, puede no aplicarse este principio, de manera que excepcionalmente puede considerarse que el silencio o la inacción de una institución se equiparan a una decisión denegatoria presunta (sentencia Comisión/Greencore, citada en el apartado 28 *supra*, apartado 45).

30 Ahora bien, el Reglamento nº 1073/1999 establece únicamente, en su artículo 6, apartado 5, que «[l]as investigaciones se desarrollarán ininterrumpidamente durante un período de tiempo que deberá ser proporcionado a las circunstancias y a la complejidad del asunto». Asimismo, el artículo 11, apartado 7, de dicho Reglamento dispone que, «[c]uando una investigación dure más de nueve meses, el Director informará al Comité de vigilancia de las razones que no permiten concluir aún la investigación, así como del plazo previsible necesario para su conclusión». Esta obligación de información al Comité de vigilancia no establece una obligación directa para la OLAF en lo que respecta a la duración de sus investigaciones.

31 Sin embargo, ha de señalarse que el demandante no invocó ninguna circunstancia particular que permita asimilar, con carácter excepcional, el silencio de la OLAF a una decisión denegatoria presunta.

32 De lo anterior resulta que las pretensiones del demandante son inadmisibles en cuanto solicitan la anulación de la supuesta decisión presunta de la OLAF por la que se deniega el cierre de la investigación.

33 A mayor abundamiento, en lo que atañe al supuesto vicio sustancial de forma y a la supuesta violación de los derechos fundamentales, es cierto, como se recordó también en el décimo considerando del Reglamento nº 1073/1999, que las investigaciones de la OLAF deben efectuarse respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, debe considerarse que las alegaciones del demandante, como una supuesta violación de la presunción de inocencia, una supuesta violación del derecho de defensa o una extralimitación en el ejercicio de sus facultades, no están fundamentadas en modo alguno, por lo que no pueden acogerse. En cualquier caso, aun suponiendo que la OLAF haya violado uno de esos derechos fundamentales, ello no afecta a la afirmación realizada en los apartados 26 a 31 anteriores y no tiene ninguna incidencia sobre la admisibilidad del primer motivo.

34 Por lo que se refiere más concretamente a la crítica acerca de la duración de la investigación, debe recordarse que la obligación de observar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos es un principio general de Derecho de la Unión cuyo respeto garantiza el órgano jurisdiccional de la Unión y que, además, recoge como un componente del derecho a una buena

administración el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales (véase la sentencia del Tribunal General de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión, T-48/05, Rec. p. II-1585, apartado 273, y la jurisprudencia citada). De la jurisprudencia se desprende también que, cuando la duración del procedimiento no está fijada por un precepto del Derecho de la Unión, como sucede en el presente asunto (véase el anterior apartado 30), el carácter razonable del plazo debe apreciarse en función de las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, de la transcendencia del litigio para el interesado, de la complejidad del asunto y del comportamiento de las partes (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375, apartado 187).

35 Como alegó el demandante, debe considerarse que, a primera vista, un plazo de más de 41 meses en esta investigación en el momento de la interposición del presente recurso puede considerarse excepcionalmente largo. Sin embargo, en el caso de autos, la cuestión de si dicho plazo está justificado o no por la complejidad del asunto de que se trata no es útil para responder al presente motivo, que se refiere a una denegación presunta o no de la solicitud de cierre de la investigación de que se trata. En efecto, a este respecto, ha de señalarse que una posible violación de los derechos fundamentales en cuestión debería apreciarse en el momento en que se adopte una decisión relativa al demandante como consecuencia de la investigación de la OLAF.

Sobre la pretensión de anulación de la decisión de la OLAF por la que se deniega el acceso al demandante a los documentos que le conciernen en el marco de la investigación

Alegaciones de las partes

36 El demandante alega que la denegación del acceso a los documentos referentes a una investigación de la OLAF debe motivarse suficientemente después de examinar de manera concreta e individual cada documento solicitado y determinar que existe una necesidad real, y no hipotética, de proteger la confidencialidad de la investigación y la eficacia de investigaciones futuras. Sin embargo, según el demandante, en el presente asunto, el escrito del Director General de la OLAF de 10 de junio de 2011 no exponía concretamente en qué medida los documentos solicitados afectan a un interés protegido en virtud del Reglamento nº 1049/2001. El demandante afirma también que, al denegarle el acceso a documentos que le conciernen, la OLAF ha puesto en peligro irremediablemente el ejercicio de su derecho de defensa y ha vulnerado el principio de proporcionalidad.

37 La Comisión refuta las alegaciones del demandante.

Apreciación del Tribunal

38 Ha de recordarse que, con arreglo a su primer considerando, el Reglamento nº 1049/2001 se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, de constituir una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el segundo considerando de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, Rec. p. I- 6237, apartado 72, y la jurisprudencia citada).

39 Para ello, el Reglamento nº 1049/2001 tiene por objeto, como indican su cuarto considerando y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (véase la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, citada en el apartado 38 *supra*, apartado 73, y la jurisprudencia citada).

40 Es cierto que este derecho está sometido a la vez a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y de conformidad con su undécimo considerando, el citado Reglamento establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por este artículo (véase la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, citada en el apartado 38 *supra*, apartado 74, y la jurisprudencia citada).

41 No obstante, dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, citada en el apartado 38 *supra*, apartado 75, y la jurisprudencia citada).

42 Así pues, cuando la institución de que se trate decida denegar el acceso a un documento cuya comunicación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a ese documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que dicha institución invoca. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (véase la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión, citada en el apartado 38 *supra*, apartado 76, y la jurisprudencia citada).

43 Sin embargo, la institución puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se apliquen a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, apartado 45, y la jurisprudencia citada). La aplicación de una presunción general no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento en virtud del último inciso del artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001. Por otro lado, la institución no está obligada a basar su decisión en dicha presunción general. Siempre podrá optar por llevar a cabo un examen concreto de los documentos a que se refiere la solicitud de acceso y facilitar la correspondiente motivación (sentencia LPN y Finlandia/Comisión, antes citada, apartados 66 y 67).

44 Deben examinarse a la luz de estos principios las pretensiones del demandante en cuanto se refieren a la anulación de la decisión de la OLAF por la que se deniega al demandante el acceso a los documentos que le conciernen en el marco de la investigación.

45 En el escrito de su Director General de 10 de junio de 2011, la OLAF indicó ocho documentos a los que solicitó acceso el demandante y, después de llevar a cabo un examen concreto de dichos documentos, señaló las razones por las que consideraba que no debían divulgarse.

46 Los documentos a los que solicitó acceso el demandante son los siguientes:

— el acta de una entrevista de 27 de noviembre de 2007 (en lo sucesivo, «documento 1»);

— el escrito de la OLAF de 21 de mayo de 2010 (en lo sucesivo, «documento 2»);

— la decisión interna de la OLAF de 16 de octubre de 2007 relativa al nombramiento de un investigador (en lo sucesivo, «documento 3»);

— el informe de la verificación *in situ* de 29 de julio de 2010 (en lo sucesivo, «documento 4»);

— el escrito dirigido a la OLAF, recibido el 14 de septiembre de 2010 (en lo sucesivo, «documento 5»);

— el escrito dirigido a la OLAF, recibido el 25 de junio de 2009 (en lo sucesivo, «documento 6»);

— la información destinada al Comité de vigilancia de la OLAF de 19 de septiembre de 2008, relativa al expediente abierto durante más de nueve meses (en lo sucesivo, «documento 7»);

— la apertura de la investigación externa de 16 de octubre de 2007 (en lo sucesivo, «documento 8»).

47 En vista de las alegaciones del demandante formuladas en apoyo de sus pretensiones de anulación de la decisión de la OLAF por la que se deniega el acceso a los documentos solicitados, procede, en primer lugar, determinar si la OLAF cumplió su obligación de motivación, seguidamente, examinar si los motivos invocados por ésta en relación con las excepciones alegadas son fundados y, por último, si existe un interés público superior que justifique el acceso a los documentos de que se trata.

48 En primer lugar, ha de señalarse que la OLAF cumplió su obligación de motivación. A este respecto, incumbe a la institución que haya denegado el acceso a un documento proporcionar una 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 protección relativa a esa excepción es real (véase la sentencia del Tribunal de 12 de septiembre de 2003, Besselink/Consejo, T-331/11, apartado 99 y la jurisprudencia citada).

49 En el presente asunto, la OLAF indicó claramente al demandante las excepciones en las que basaba su denegación de acceso a los documentos controvertidos al invocar, en primer lugar, respecto de todos esos documentos, tanto la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, como la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento, relativa a la intimidad y la integridad de la persona; en segundo lugar, respecto de los documentos 1, 3, 4, 7 y 8, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicho Reglamento, relativa a la protección del proceso de toma de decisiones de la institución, y, en tercer lugar, respecto de los documentos 1, 2, 4, 6 y 7, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guión, de ese Reglamento, relativa a la protección de los intereses comerciales.

50 Según el escrito del Director General de la OLAF de 10 de junio de 2011, los documentos 1, 3, 4, 7 y 8 se redactaron para uso interno y forman parte de las deliberaciones y consultas previas en el seno de la OLAF. Los documentos 2, 4 y 5 se refieren a la correspondencia entre la OLAF y las autoridades nacionales competentes, y contienen información operativa intercambiada en el marco de las actividades de investigaciones efectuadas por la OLAF y las autoridades nacionales en determinados casos concretos. Por último, el documento 6 se refiere a un escrito de otro operador económico que facilitó información útil para la OLAF. A tenor de dicho escrito, todos estos documentos están comprendidos en las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001. A continuación, la OLAF examinó si existía un interés público superior y concluyó que no. A este respecto, señaló que, dada la especificidad de las investigaciones contra el fraude y especialmente el carácter confidencial de la información recabada por la OLAF, es preciso disponer de datos evidentes que demuestren la existencia de un interés superior que justifique la divulgación al público de documentos sobre una investigación. Por último, la OLAF examinó la posibilidad de conceder un acceso parcial a los documentos solicitados, pero, debido a que la información contenida en esos documentos está comprendida al menos en una de las excepciones invocadas, concluyó que dicho acceso no había podido concederse.

51 En segundo lugar, en lo que atañe al fundamento de la decisión de la OLAF por la que se deniega al demandante el acceso a dichos documentos en lo que respecta a las excepciones invocadas, más concretamente a la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001, relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, consta que los ocho documentos de que se trata forman parte efectivamente de una actividad de investigación en el sentido de dicho artículo y que las actividades de investigación se encontraban en curso en el momento de la adopción de dicha decisión.

52 Por consiguiente, la OLAF podía, en principio, invocar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001 (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal General de 6 de julio 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, Rec. p. II-2023, apartado 113).

53 Es cierto que el hecho de que un documento se refiera a una actividad de inspección o de investigación no basta en sí mismo para justificar la aplicación de la excepción invocada. La institución de que se trate también debe explicar la razón por la que el acceso al citado documento podría suponer un perjuicio concreto y efectivo para el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001.

54 Sin embargo, en el presente asunto, ha de señalarse a este respecto que la OLAF indicó en el escrito de su Director General de 10 de junio de 2011 las razones por las que la divulgación de los documentos a los que se solicitó acceso supondría un perjuicio para el interés protegido. Así pues, además del hecho de que los documentos 1 a 8 trataban efectivamente de la investigación en curso, varios documentos revelaban las pruebas que habían sido obtenidas de diferentes fuentes y una divulgación podría alertar a las personas o entidades objeto de la investigación antes de haber recabado todas las pruebas. Asimismo, esos documentos podrían constituir también pruebas en el marco de procedimientos ante los tribunales nacionales y su divulgación podría comprometer por tanto su utilización eficaz por dichos tribunales. Además, los documentos 1, 2, 4, 5 y 7 presentan la estrategia de la OLAF y el modo en que llevaba a cabo la investigación. Su divulgación podría proporcionar información sobre sus métodos de trabajo en el presente asunto y menoscabar la eficacia de las tareas de la OLAF. Los documentos 2, 4 y 5 se refieren todos ellos a intercambios de información con las autoridades nacionales en el marco de la presente investigación y su divulgación podría perjudicar el clima de confianza mutua indispensable para el buen desarrollo de la cooperación con las autoridades nacionales en el marco de la investigación de que se trata. Además, la divulgación de esos documentos pondría también de manifiesto las estrategias de investigación, las acciones realizadas y la interpretación de los procedimientos. Por último, la divulgación de los documentos al público, como el documento 6, un escrito procedente de un operador económico que proporcionó información a la OLAF, expondría al informador dejando de proteger su anonimato, lo que tendría como consecuencia desincentivar 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.

55 Por otra parte, en lo que atañe a la crítica acerca del plazo no razonable de la investigación de que se trata, procede desestimarla por inoperante. En efecto, aun suponiendo que pueda acreditarse el carácter no razonable de la duración de la investigación, dicho carácter no permite cuestionar la legalidad de la decisión de la OLAF por la que se deniega al demandante el acceso a dichos documentos en lo que respecta a las excepciones invocadas.

56 Habida cuenta de cuanto antecede, debe concluirse que la OLAF podía considerar sin incurrir en ningún error que la divulgación de los documentos a los que se había solicitado acceso supondría un perjuicio para la investigación en curso.

57 Por lo demás, el demandante no formuló, en apoyo del presente motivo, ninguna alegación destinada a refutar la conclusión de la OLAF de que no había podido concederse un acceso parcial.

58 Por último, en cuanto al interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, última frase, del Reglamento nº 1049/2001, procede recordar que, a tenor del escrito del Director General de la OLAF de 10 de junio de 2011, tal interés no existe.

59 Esta apreciación de que no existe un interés público superior en el sentido del artículo 4, apartado 2, *in fine*, del Reglamento nº 1049/2001 no adolece de ningún error.

60 En efecto, ha de señalarse que, en el momento de la adopción de la decisión de la OLAF por la que se denegó al demandante el acceso a los documentos de que se trata, las actividades de investigación estaban en curso. Además, el demandante no ha formulado ante el Tribunal ninguna alegación detallada que permita considerar que la OLAF incurrió en error al estimar que no existía un interés público superior que justifique la divulgación de los documentos en cuestión con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001.

61 En la medida en que el demandante alega que el interés público superior reside en el derecho de defensa, basta con señalar que el derecho de acceso a los documentos no depende de la naturaleza del interés particular que el solicitante del acceso pueda tener o no tener en la obtención de la información solicitada (véase, en ese sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, apartado 44).

62 Tampoco cabe acoger la alegación del demandante de que el hecho de no tener acceso al expediente de la investigación viola su derecho de defensa e infringe los artículos 42 y 48, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales. A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, que el presente recurso se interpuso sobre la base del Reglamento nº 1049/2001 después de una denegación de acceso a documentos. En segundo lugar, consta que las actividades de investigación no habían concluido y todavía no habían dado lugar a la redacción de un informe final en el momento de la interposición del presente recurso ni, en consecuencia, a la adopción de una decisión de seguimiento. Por lo demás, al contrario de lo que alega el demandante, el Reglamento nº 1049/2001 tiene efectivamente por objeto garantizar el acceso de cualquier persona a los documentos, por lo que un documento divulgado en virtud de sus disposiciones es de dominio público.

63 Por otra parte, en este contexto, ha de señalarse que, al margen de los derechos que reconoce el Reglamento nº 1049/2001, la OLAF no está obligada a conceder a una persona supuestamente afectada por una investigación en curso acceso a los documentos contenidos en el expediente de dicha investigación (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión, citada en el apartado 34 *supra*, apartados 255 a 258).

64 A este respecto, ha de observarse que el acceso a los documentos contenidos en los expedientes de la OLAF relativos a una investigación de ésta —exceptuando el derecho de la persona afectada a recibir el acta de su entrevista con la OLAF— se produce realmente durante un procedimiento de seguimiento. En efecto, la recomendación final de la OLAF se formulará a las autoridades competentes de la Unión o a las autoridades nacionales. Si esas autoridades tienen la intención de adoptar una sanción contra una persona afectada por la investigación, en el presente asunto el demandante, deberán ofrecerle la posibilidad de ejercer su derecho de defensa con arreglo al procedimiento administrativo o penal correspondiente. De este modo, el demandante podrá entonces hacer uso de las vías de recurso disponibles, a través de esas autoridades, sin perjuicio de las normas de procedimiento aplicables.

65 En conclusión, como resulta de cuanto antecede, la OLAF denegó fundadamente el acceso a los documentos a los que se solicitó acceso al basarse en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 1049/2001.

66 Por consiguiente, procede desestimar el recurso, sin que sea necesario examinar las alegaciones del demandante relativas a las otras excepciones invocadas por la OLAF para justificar la denegación de acceso a los documentos de que se trata.

Costas

67 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarlo en costas como ha solicitado la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Sr. Lian Catinis.

Kancheva Wetter Kreuschitz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de mayo de 2014.

Firmas