Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 15 de julio de 2021 [1]

Asunto C-351/20 P

Liviu Dragnea
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Fondo Europeo de Desarrollo Regional — Programa operativo regional rumano 2007-2013 — Investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) — Informes de investigación — Invitación a la autoridad nacional anticorrupción a adoptar medidas de investigación por malversación de fondos de la Unión — Procedimiento nacional de investigación — Solicitud de una investigación sobre el desarrollo de las investigaciones anteriores de la OLAF — Solicitud de acceso al expediente y de acceso a documentos — Denegación — Recurso de anulación — Admisibilidad»

I. Introducción

1. A fin de proteger los intereses financieros de la Unión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) dispone de amplias competencias de investigación. Por ello, el Reglamento n.º 883/2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF,[2] establece garantías procedimentales fundamentales a favor de las personas que son objeto de ese tipo de investigación. Dichas garantías tienen por objeto salvaguardar los derechos de estas personas durante las actividades de investigación de la OLAF, pues es incontrovertido que dichas investigaciones afectan a los derechos de las personas implicadas.

2. En cambio, es controvertido y, por lo que se aprecia, aún no se ha aclarado definitivamente si los informes finales elaborados por la OLAF al término de sus investigaciones pueden ser impugnados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión y, en su caso, en qué medida. Es cierto que no es necesario pronunciarse sobre esta cuestión en el marco del presente recurso de casación, ya que carece de pertinencia para la resolución del litigio principal. De hecho, con

[1] Lengua original: alemán.

[2] Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO 2013, L 248, p. 1). Tras finalizar las investigaciones aquí controvertidas, dicho Reglamento fue modificado en dos ocasiones, por última vez por el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO 2020, L 437, p. 49). Más adelante se examinará una modificación interesante a los efectos del presente procedimiento (véanse los puntos 47 a 49 de las presentes conclusiones).

independencia de la cuestión de si el recurrente hubiera podido impugnar ante el Tribunal General los dos informes de la OLAF aquí controvertidos, su recurso a tal efecto habría sido extemporáneo.

3. Sin embargo, la cuestión en torno a la que gira el presente recurso de casación se refiere a una problemática afín, la del acceso al expediente de investigación de una persona que se considera ella misma implicada en las investigaciones, pero que no ha sido calificada por la OLAF como persona implicada en el sentido del Reglamento n.º 883/2013. Se suscita, en particular, la cuestión de cómo interactúan en esta situación, por una parte, el derecho de acceso al expediente y, por otra parte, el derecho previsto en el Reglamento n.º 1049/2001 [3] a acceder a los documentos de la Comisión.

II. Marco legal

A. Reglamento n.º 883/2013

4. Del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2013 se desprende que las funciones de investigación de la OLAF tienen por objeto intensificar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión Europea.

5. A tenor del artículo 2, punto 4, del Reglamento n.º 883/2013, se entenderá por «"investigaciones administrativas" (en lo sucesivo, "[…] investigaciones") […] todas las inspecciones, verificaciones y otras medidas adoptadas por la Oficina, de conformidad con los artículos 3 y 4, para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 1 y determinar, en su caso, el carácter irregular de las actividades investigadas […]».

6. Con arreglo al artículo 2, punto 5, del Reglamento n.º 883/2013, la expresión «persona implicada» en una investigación de la OLAF se refiere a «toda persona u operador económico sospechoso de haber incurrido en fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión y que, por tanto, esté siendo investigada por la [OLAF]».

7. Los artículos 3 y 4 del Reglamento n.º 883/2013 prevén que la OLAF llevará a cabo investigaciones externas *in situ* en los Estados miembros, en terceros países y en los locales de organizaciones internacionales, así como investigaciones internas dentro de las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

8. El artículo 5 del Reglamento n.º 883/2013 se titula «Iniciación de las investigaciones» y sus apartados 1, 2 y 4 tienen el siguiente tenor:

«1. El Director General podrá iniciar una investigación cuando haya sospecha suficiente, que puede también basarse en información proporcionada por una tercera parte o por información anónima, de que se ha incurrido en fraude, corrupción u otra actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la Unión. La decisión del Director General de iniciar o no una investigación tendrá en cuenta las prioridades de investigación y el plan de gestión anual de la Oficina fijados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17, apartado 5. Esta decisión tendrá en

[3] 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)

cuenta, asimismo, la utilización eficiente de los recursos de la Oficina y la proporcionalidad de los medios empleados. Por lo que respecta a las investigaciones internas, se tendrá especialmente en cuenta la institución, órgano u organismo que esté en mejores condiciones de llevarlas a cabo, habida cuenta especialmente de la naturaleza de los hechos, la incidencia financiera real o potencial del asunto, y la posibilidad de cualquier consecuencia judicial.

2. La iniciación de una investigación externa se decidirá por iniciativa propia del Director General o a petición de un Estado miembro interesado, o de cualquier institución, órgano u organismo de la Unión.

El Director General, de propia iniciativa o a petición de la institución, órgano u organismo en el que deba efectuarse la investigación o de un Estado miembro, adoptará la decisión de iniciar una investigación interna.

[…]

4. La decisión de iniciar o no una investigación se adoptará en el plazo de dos meses a partir del momento en que se reciba en la Oficina la petición a que se refiere el apartado 2. La decisión se comunicará sin demora al Estado miembro, institución, órgano u organismo que haya formulado la petición. La decisión de no iniciar una investigación será motivada. Si, al concluir dicho plazo de dos meses, la Oficina no ha adoptado una decisión, se considerará que la Oficina ha decidido no iniciarla.

Cuando un funcionario, otro agente, un miembro de una institución u órgano, un directivo de un organismo, o un miembro del personal actuando con arreglo al artículo 22 *bis* del Estatuto de los funcionarios proporcione a la Oficina información relativa a una sospecha de fraude o irregularidad, la Oficina deberá informarle de la decisión de iniciar o no una investigación sobre los hechos en cuestión.»

9. El artículo 9 del Reglamento n.º 883/2013 enumera las garantías procedimentales a favor de las personas implicadas en las investigaciones de la OLAF. El apartado 4 establece, en particular, que antes de redactar conclusiones en las que figure por su nombre una persona interesada, se le dará la posibilidad de presentar observaciones.

10. A tenor del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2013 (titulado «Informe de investigación y medidas subsiguientes»), cuando la OLAF concluya una investigación, se redactará un informe que dará cuenta de las fases procedimentales seguidas, los hechos probados y su calificación jurídica preliminar, así como, en su caso, recomendaciones sobre si es preciso o no tomar medidas por parte de las instituciones de la Unión o las autoridades competentes de los Estados miembros.

B. Reglamento n.º 1049/2001

11. El artículo 6 del Reglamento n.º 1049/2001 se titula «Solicitudes» y su apartado 1 presenta el siguiente tenor:

«1. Las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse en cualquier forma escrita, incluido el formato electrónico, en una de las lenguas a que se refiere el artículo 314 del Tratado CE y de manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate. El solicitante no estará obligado a justificar su solicitud.»

12. El artículo 7 del Reglamento n.º 1049/2001, bajo el título «Tramitación de las solicitudes iniciales», dispone lo siguiente en sus apartados 1, 2 y 4:

«1. Las solicitudes de acceso a los documentos se tramitarán con prontitud. Se enviará un acuse de recibo al solicitante. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos de la denegación total o parcial e informará al solicitante de su derecho de presentar una solicitud confirmatoria conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo.

2. En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la respuesta de la institución, una solicitud confirmatoria a la institución con el fin de que esta reconsidere su postura.

[…]

4. La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido dará derecho al solicitante a presentar una solicitud confirmatoria.»

13. El artículo 8 («Tramitación de las solicitudes confirmatorias») del Reglamento n.º 1049/2001 dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«1. Las solicitudes confirmatorias se tramitarán con prontitud. En el plazo de 15 días laborables a partir del registro de la solicitud, la institución o bien autorizará el acceso al documento solicitado y facilitará dicho acceso con arreglo al artículo 10 dentro de ese mismo plazo, o bien, mediante respuesta por escrito, expondrá los motivos para la denegación total o parcial. En caso de denegación total o parcial deberá informar al solicitante de los recursos de que dispone, a saber, el recurso judicial contra la institución y/o la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las condiciones previstas en los artículos 230 y 195 del Tratado CE, respectivamente.

[…]

3. La ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido se considerará una respuesta denegatoria y dará derecho al solicitante a interponer recurso judicial contra la institución y/o reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado CE.»

III. Antecedentes del procedimiento de casación

A. Procedimiento ante la OLAF y escrito controvertido

14. El 10 de febrero de 2015, la OLAF inició dos investigaciones (OF/2015/0124/B5 y OF/2015/0125/B5) en relación con unas alegaciones de fraude referidas a dos proyectos de construcción de carreteras. La Administración provincial de Teleorman (Rumanía), había adjudicado los proyectos financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (en lo sucesivo, «investigaciones anteriores»). [4]

[4] Véanse, a este respecto y para los puntos siguientes, los apartados 1 y siguientes del auto recurrido (*infra*, nota 6 de las presentes conclusiones).

15. En sus informes finales relativos a estas investigaciones, de 30 de mayo (OF/2015/0124/B5) y de 16 de septiembre de 2016 (OF/2015/0125/B5), la OLAF constató que se habían constituido dos organizaciones delictivas y que supuestamente se había falsificado un gran número de documentos para obtener ilegalmente fondos de la Unión.

16. La OLAF también recomendó a la Comisión Europea que procediera a la recuperación de los importes correspondientes; a la Autoridad anticorrupción rumana le recomendó la apertura de diligencias penales por actuaciones contrarias a los intereses financieros de la Unión.

17. La OLAF calificó a la Administración provincial de Teleorman como «persona implicada» en las investigaciones anteriores en el sentido del artículo 2, punto 5, del Reglamento n.º 883/2013. En cambio, el recurrente, el Sr. Liviu Dragnea, presidente de esa Administración en el momento de los hechos investigados, no fue calificado como «persona implicada».

18. El 13 de noviembre de 2017, la Autoridad anticorrupción rumana anunció la incoación de un proceso penal contra el recurrente por fraude relativo a fondos de la Unión, creación de una organización delictiva y abuso de poder.

19. Ese mismo día, también la OLAF publicó un comunicado de prensa en el que, a su vez, anunciaba la incoación del procedimiento penal nacional contra el recurrente. En ese contexto, la OLAF mencionó al recurrente por su nombre, destacando la importancia de sus investigaciones anteriores para que las autoridades nacionales incoaran el procedimiento penal:

«The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]» [5]

20. El 1 de junio de 2018, el recurrente remitió a la OLAF un escrito en el que criticaba la forma de proceder de la OLAF en el marco de las investigaciones anteriores y las conclusiones contenidas en los informes finales, comentando en parte detalladamente puntos concretos de dichos informes.

21. Mediante escrito de 10 de julio de 2018, la OLAF se negó a abordar las cuestiones planteadas y a comentar sus informes finales. A tal efecto se refirió a sus normas generales de procedimiento, a la jurisprudencia del Tribunal General relativa a la naturaleza jurídica de los informes finales, al reparto de competencias entre la OLAF y las autoridades nacionales y a las investigaciones abiertas ante dichas autoridades.

[5] OLAF PRESS RELEASE n.º 16/2017.

22. El 22 de agosto de 2018, el recurrente volvió a dirigirse por escrito a la OLAF, oponiéndose a las consideraciones de la OLAF contenidas en su escrito de 10 de julio de 2018. Además, formuló de nuevo críticas relativas a los informes finales, a la legalidad de la actuación, al acierto de las conclusiones y a la opinión jurídica de la OLAF. También afirmó que dicha oficina no había respetado las normas de procedimiento. Por último, el recurrente reclamó a la OLAF que abriera una investigación acerca del desarrollo de las investigaciones anteriores y que le concediera acceso a varios documentos contenidos en el expediente de dichas investigaciones.

23. Mediante escrito de 1 de octubre de 2018 (en lo sucesivo, «escrito controvertido») la OLAF reiteró sus puntos de vista ya expresados en su escrito de 10 de julio de 2018 y denegó la solicitud del recurrente. En apoyo de su opinión alegó, por una parte, que los elementos que había destacado no justificaban la apertura de una investigación sobre el desarrollo de las investigaciones anteriores. Consideró que, por otra parte, el recurrente no era una persona implicada en esas investigaciones, concluyendo que los derechos procedimentales previstos en el artículo 9, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2013 no le eran aplicables. La OLAF denegó el acceso a los documentos solicitados.

B. Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

24. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2018 el recurrente interpuso contra el escrito controvertido un recurso de anulación ante el Tribunal General. Asimismo, solicitó al Tribunal General que ordenase a la Comisión que presentara los documentos ya solicitados en el marco del procedimiento ante la OLAF.

25. Mediante escrito de 6 de marzo de 2019, la Comisión formuló una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, solicitando que se desestimara el recurso por inadmisible.

26. El recurrente solicitó al Tribunal General mediante escrito de 18 de abril de 2019 que desestimara la excepción de inadmisibilidad, examinara el recurso en cuanto al fondo y le otorgara acceso a los documentos solicitados.

27. Mediante auto de 12 de mayo de 2020, Dragnea/Comisión (en lo sucesivo, «auto recurrido»),[6] el Tribunal General estimó la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión, desestimó el recurso por inadmisible y condenó en costas al recurrente.

28. Aunque las pretensiones del recurrente en primera instancia tenían formalmente una naturaleza declarativa, el Tribunal General consideró que el recurso en su conjunto tenía por objeto la anulación del escrito controvertido mediante el cual la OLAF había desestimado las solicitudes del recurrente dirigidas a la realización de una investigación sobre el desarrollo de las investigaciones anteriores, por una parte, y relativas al acceso a los documentos, por otra.[7] A raíz de la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión, el Tribunal General examinó, primero, la admisibilidad del recurso en cuanto a la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo

6 T-738/18, no publicado, EU:T:2020:208.

7 Apartados 14 a 21 del auto recurrido.

de las investigaciones anteriores.[8] A continuación, examinó la admisibilidad del recurso en lo que respecta a la denegación del acceso a los documentos solicitados.[9] Concluyó que las dos pretensiones eran inadmisibles.

IV. Procedimiento de casación y pretensiones de las partes

29. Mediante escrito de 30 de julio de 2020, el recurrente interpuso el recurso de casación contra el auto recurrido. Solicita al Tribunal de Justicia que anule el auto recurrido, declare admisible su recurso en primera instancia y que declare que la Comisión:

– infringió el artículo 9, apartados 1, 2 y 4, del Reglamento n.º 883/2013, además de vulnerar sus derechos de defensa, el derecho a ser oído y el respeto a la presunción de inocencia;

– violó el principio general de buena administración del Derecho de la Unión;

– vulneró sus derechos al denegar la solicitud de acceso a los documentos.

30. El recurrente solicita asimismo al Tribunal de Justicia que acuerde diligencias de prueba y que ordene a la Comisión que aporte en el marco del procedimiento los documentos enumerados en el recurso de casación. Por último, solicita la condena en costas de la Comisión.

31. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación por infundado, desestime la solicitud de diligencias de prueba y condene en costas al recurrente.

V. Apreciación

A. Sobre el recurso de casación

32. Con los motivos de su recurso de casación, el recurrente impugna tanto las apreciaciones del Tribunal General acerca de la inadmisibilidad de su recurso en relación con la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores (véase sección 1) como también las apreciaciones del Tribunal General relativas a la inadmisibilidad de su recurso por lo que respecta a la denegación del acceso a los documentos solicitados (véase sección 2).

1. Sobre la admisibilidad del recurso en cuanto a la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores (primer motivo de casación)

33. El Tribunal General declaró la inadmisibilidad de las pretensiones de primera instancia, que tenían por objeto la anulación de la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores, por tres razones: en primer lugar, consideró que como el Reglamento n.º 883/2013 no reconoce a las personas físicas o jurídicas el derecho a exigir a la OLAF la apertura de una investigación, la denegación de la correspondiente solicitud no puede producir efectos jurídicos ni, por tanto, constituir un acto impugnable;[10] en segundo lugar, apreció que como los informes finales de la OLAF no son actos impugnables, sino únicamente

8 Apartados 25 a 55 del auto recurrido.

9 Apartados 56 a 70 del auto recurrido.

10 Apartados 31 a 36 del auto recurrido.

recomendaciones u opiniones, tampoco puede ser impugnable la denegación de una solicitud de modificación de ese tipo de informes;[11] y, en tercer lugar, consideró que, en cualquier caso, declarar la admisibilidad de la solicitud controvertida equivaldría a burlar el plazo para interponer recurso contra los informes finales, ya que el recurso en primera instancia se interpuso una vez expirado el plazo para impugnar dichos informes.[12]

34. Según el recurrente, la apreciación del Tribunal General de que su solicitud de anulación de la negativa de la OLAF a llevar a cabo una investigación sobre el desarrollo de las investigaciones anteriores era inadmisible se apoya, por una parte, en la suposición errónea de que el recurrente no es una «persona implicada» en esas investigaciones y, por otra parte, en la suposición errónea de que los informes de investigación de la OLAF no tienen un impacto sustancial en los procedimientos penales nacionales subsiguientes, cuando ese sí es el caso. Argumenta que, por consiguiente, sería contrario al principio de tutela judicial efectiva que los actos de investigación ilegales y las infracciones de procedimiento de la OLAF solo pudieran ser objeto de reclamación en el marco de un recurso de indemnización y no en el marco de un recurso de anulación.

35. De esta argumentación se desprende que las críticas del recurrente se centran en la afirmación en la que el Tribunal General, remitiéndose a su reiterada jurisprudencia, declaró que los informes elaborados por la OLAF al finalizar sus investigaciones no constituyen actos impugnables con arreglo al artículo 263 TFUE, ya que no constituyen más que recomendaciones u opiniones que no producen efectos jurídicos obligatorios.[13]

36. Por lo que se aprecia, el Tribunal de Justicia aún no ha abordado la cuestión del carácter impugnable de dichos informes, sino que se ha limitado a resolver que la remisión de información por la OLAF a las autoridades nacionales no constituye un acto impugnable.[14]

37. Sin embargo, en el marco del presente procedimiento no es necesario proseguir el examen de la cuestión del carácter impugnable de los informes finales de la OLAF. Por el contrario, a los efectos del presente procedimiento es irrelevante si procede o no mantener la jurisprudencia correspondiente del Tribunal General. En efecto, incluso si los informes finales de la OLAF constituyeran actos impugnables, sería inadmisible la aquí controvertida pretensión de anulación de la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores.

38. En efecto, como expuso el Tribunal General en el auto recurrido, sin que sus apreciaciones correspondientes se hayan puesto en duda en el marco del presente recurso de casación, el recurrente no impugnó dentro de plazo los informes finales de las investigaciones anteriores. Por

11 Apartados 39 a 41 del auto recurrido.

12 Apartados 43 a 46 del auto recurrido.

13 Véanse, además de los apartados 40 y 41 del auto recurrido, los autos del Tribunal General de 13 de julio de 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Comisión (T-29/03, EU:T:2004:235), apartados 32 a 40; de 21 de junio de 2017, Inox Mare/Comisión (T-289/16, EU:T:2017:414), apartados 14 y ss., y de 12 de julio de 2018, TE/Comisión (T-392/17, no publicada, EU:T:2018:459), apartados 22 a 25, así como la sentencia del Tribunal General de 23 de mayo de 2019, Remag Metallhandel y Jaschinsky/Comisión (T-631/16, no publicada, EU:T:2019:352), apartados 48 y 49.

14 Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2005, Tillack/Comisión (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240), apartado 34.

consiguiente, el plazo para interponer un recurso contra dichos informes expiró, para el recurrente, el 12 de agosto de 2018. Pues bien, el recurso en primera instancia no fue presentado hasta el 11 de diciembre de 2018. [15]

39. Ciertamente, el recurso en primera instancia no iba dirigido formalmente contra los propios informes finales de las investigaciones anteriores, sino contra el escrito controvertido de la OLAF de 1 de octubre de 2018, por el que la OLAF denegó la solicitud del recurrente de iniciar una investigación sobre el desarrollo de las investigaciones anteriores.

40. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, un recurso es inadmisible cuando se dirige contra un acto meramente confirmatorio de un acto anterior no impugnado dentro de plazo. [16] Se considera que un acto es meramente confirmatorio de un acto anterior si no contiene ningún elemento nuevo en relación con este y si no viene precedido de un nuevo examen de la situación del interesado de dicho acto anterior. [17] Un acto por el que se resuelve una solicitud dirigida a la autoridad para que revise un acto anterior debe considerarse meramente confirmatorio cuando la solicitud no se apoya en hechos nuevos y sustanciales y la autoridad no adopta una decisión en relación con ese tipo de hechos. [18] Por consiguiente, un recurrente que ha dejado expirar el plazo para recurrir un acto no puede obtener que empiece a contar de nuevo dicho plazo solicitando a la institución de que se trate que revoque el primer acto e interponer un recurso contra la denegación que confirma el acto adoptado anteriormente. [19]

41. Eso es lo que aquí sucede. En efecto, so pretexto de una solicitud de investigación, el recurrente pretendía en realidad inducir a la OLAF a cuestionar los informes finales de las investigaciones anteriores.

42. De hecho, la solicitud de apertura de una investigación presentada por el recurrente no constituía en absoluto una solicitud para iniciar una investigación por la OLAF de irregularidades en la Unión, en los Estados miembros o en cualquier otra parte a fin de proteger los intereses financieros de la Unión en el sentido del Reglamento n.º 883/2013. Por el contrario, solicitó la apertura de una investigación sobre las actuaciones de la propia OLAF en dos procedimientos que concluyeron con sus respectivos informes finales. [20]

[15] Así, el Tribunal General apreció que, si bien los informes finales de 30 de mayo y de 16 de septiembre de 2016 (*supra*, punto 15 de las presentes conclusiones) no han sido publicados ni notificados al recurrente, de los autos del litigio se desprende que este tuvo conocimiento de los mismos a más tardar el 1 de junio de 2018, puesto que, en esa fecha, dirigió un primer escrito a la OLAF en el que se oponía al contenido de los mismos (*supra*, punto 20 de las presentes conclusiones). Consideró que, por tanto, el plazo para recurrir en relación con dichos informes comenzó a correr el 2 de junio de 2018 y expiró el 12 de agosto de 2018 (véanse los apartados 43 a 46 del auto recurrido).

[16] Véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión (166/86 y 220/86, EU:C:1988:549), apartado 16; de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783), apartado 39, así como de 31 de mayo de 2017, DEI/Comisión (C-228/16 P, EU:C:2017:409), apartado 35; véase también la sentencia del Tribunal General de 15 de marzo de 1995, COBRECAF y otros/Comisión (T-514/93, EU:T:1995:49), apartado 44.

[17] Sentencias de 10 de diciembre de 1980, Grasselli/Comisión (23/80, EU:C:1980:284), apartado 18; de 14 de septiembre de 2006, Comisión/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582), apartado 46, y de 31 de mayo de 2017, DEI/Comisión (C-228/16 P, EU:C:2017:409), apartado 33.

[18] Véanse las sentencias del Tribunal General de 15 de septiembre de 2011, CMB y Christof/Comisión (T-407/07, no publicada, EU:T:2011:477), apartado 91, y de 26 de junio de 2019, NRW. Bank/CRU (T-466/16, no publicada, EU:T:2019:445), apartado 69.

[19] Véase la sentencia del Tribunal General de 15 de marzo de 1995, COBRECAF y otros/Comisión (T-514/93, EU:T:1995:49), apartado 44.

[20] Lo mismo fue apreciado en el fondo también por el Tribunal General en los apartados 31 a 36 del auto recurrido. Por lo demás, la constatación del Tribunal General en dicho auto según la cual, con arreglo al Reglamento n.º 883/2013, las personas físicas o jurídicas no tienen derecho alguno a solicitar a la OLAF la apertura de una investigación, no es cuestionada en el marco del presente recurso de casación y tampoco hay motivos para cuestionarla (véase, a este respecto, el artículo 5 del Reglamento n.º 883/2013, *supra*, punto 8 de las presentes conclusiones).

43. En cuanto al contenido, en sus escritos dirigidos a la OLAF el recurrente se limitó a criticar las conclusiones de esta en los informes finales y los actos de procedimiento que condujeron a dichas conclusiones, sin aportar elementos nuevos y esenciales. Además, las respuestas escritas de la OLAF, y en particular el escrito controvertido de 1 de octubre de 2018, tampoco contenían elementos nuevos frente a los informes finales de las investigaciones anteriores y no fueron precedidas ni de un nuevo examen de la situación del recurrente ni de una decisión de la OLAF sobre hechos nuevos y esenciales. [21]

44. Así pues, aparte de la denegación de la solicitud de acceso a los documentos en que se centra el segundo motivo de casación y que procede examinar separadamente, [22] el escrito controvertido constituye un acto meramente confirmatorio en lo que se refiere a los informes finales de las investigaciones anteriores. En estas circunstancias, no es necesario dilucidar si dichos informes eran impugnables, pues aunque así fuera ello no haría admisible el recurso referente a la negativa de la OLAF a llevar a cabo una investigación sobre las investigaciones anteriores.

45. Es cierto que la jurisprudencia relativa a los actos confirmatorios se refiere principalmente a situaciones en las que el primer acto, confirmado por el segundo, constituye un acto impugnable, [23] lo cual también se debe a consideraciones de tutela judicial. [24] En efecto, si un interesado desconoce que un acto produce efectos jurídicos respecto a él, evidentemente no se le puede oponer el hecho de no haberlo impugnado dentro del plazo. Pues bien, es preciso señalar que no es ese el caso en la presente situación.

46. En efecto, en este asunto es controvertido y no se ha resuelto definitivamente la cuestión de si los informes finales de la OLAF constituyen actos impugnables. Pero, el recurrente, que aquí alega precisamente eso, debía tener claro que si pretendía cuestionar las conclusiones de la OLAF en dichos informes en el marco de un recurso de anulación, en cualquier caso solo podía hacerlo en el marco de un recurso dirigido contra esos mismos informes o, al menos, dentro del plazo para impugnar dichos informes.

47. Asimismo, la circunstancia de que, en su solicitud de apertura de una investigación sobre las investigaciones anteriores, el recurrente insistiera especialmente en la supuesta ilegalidad de los actos de procedimiento de la OLAF no afecta al hecho de que esa solicitud constituía, en el fondo, una mera crítica a los informes finales de dichas investigaciones. Ciertamente, la idea de iniciar una investigación sobre el desarrollo de las investigaciones de la OLAF no es carente de toda lógica. Así lo demuestran la figura del controlador de las garantías procedimentales, independiente de la OLAF, introducida recientemente y, por tanto, con posterioridad al período

21 Véanse los puntos 20 a 23 que anteceden de las presentes conclusiones.

22 Véanse, *infra*, los puntos 54 y ss. de las presentes conclusiones.

23 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión (166/86 y 220/86, EU:C:1988:549), apartados 11 y 16; de 25 de mayo de 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Comisión (C-199/91, EU:C:1993:205), apartados 19 a 24; de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783), apartados 40, 45 y 47, y de 31 de mayo de 2017, DEI/Comisión (C-228/16 P, EU:C:2017:409), apartados 31 y 36.

24 Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783), apartados 40, 45 y 47, así como la sentencia del Tribunal General de 15 de marzo de 1995, COBRECAF y otros/Comisión (T-514/93, EU:T:1995:49), apartado 44.

pertinente para este asunto, por el Reglamento 2020/2223, por el que se modifica el Reglamento n.º 883/2013, así como la posibilidad de reclamar ante el controlador la vulneración de estas garantías por la OLAF. [25]

48. No obstante, aun suponiendo que dicho procedimiento fuera aplicable en este asunto, las imputaciones como las que formula el recurrente deben interpretarse como dirigidas contra el informe final del procedimiento.

49. En efecto, por una parte, el nuevo mecanismo de control consistente en el controlador de las garantías procedimentales está concebido para garantizar el respeto de los derechos procedimentales en el marco de un procedimiento en curso o en un momento en que las infracciones aún pueden corregirse, y a más tardar en el plazo de un mes desde que haya concluido la investigación. [26] Por otra parte, el mecanismo de reclamación ante el controlador debe entenderse expresamente sin perjuicio de las vías de recurso previstas en los Tratados. [27]

50. Pues bien, en el marco de los recursos previstos por los Tratados, al menos una vez presentados los informes finales, es muy probable que los actos de procedimiento de la OLAF debieran ser calificados de actos preparatorios impugnables en el marco de un recurso contra dichos informes. [28] En el supuesto de que los informes finales no fueran calificados de actos impugnables, lo que no procede examinar en este asunto, tales actos de la OLAF podrían ser objeto de control jurisdiccional en el marco de un recurso de indemnización. [29]

51. De todo lo anterior se deduce que el Tribunal General tuvo razón, cuando apreció que declarar admisible el recurso referente a la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores tendría como efecto eludir el plazo de recurso contra los informes finales. [30] El escrito controvertido de la OLAF no pudo abrir un nuevo plazo de recurso, ya que en cualquier caso era un acto meramente confirmatorio de los informes finales.

52. El hecho de que el Tribunal General no adujera expresamente la jurisprudencia relativa a los actos confirmatorios y no examinara el carácter confirmatorio del escrito controvertido respecto de los informes finales no impide al Tribunal de Justicia declararlo. Por una parte, de un modo implícito, la apreciación del Tribunal General antes mencionada se apoya necesariamente en la asunción de que el escrito controvertido es meramente confirmatorio de los informes finales. Por otra parte, el Tribunal de Justicia está obligado a examinar de oficio los requisitos de admisibilidad

[25] Véanse los considerandos 32 y 33 y el artículo 1, punto 9, del Reglamento 2020/2223 (*supra*, nota 2 de las presentes conclusiones), así como los artículos 9 *bis* y 9 *ter* del Reglamento n.º 883/2013, en su versión modificada por el Reglamento 2020/2223. Véase también, en este contexto, el Comité de Vigilancia creado por el artículo 15 del Reglamento n.º 883/2013 en su versión inicial y que sigue regularmente la función de investigación de la OLAF, en particular en lo que respecta a la aplicación de las garantías procedimentales. No obstante, esto sucede solamente por iniciativa propia, a instancias del Director General o a petición de una institución, órgano u organismo.

[26] En ese sentido, las reclamaciones deben ser presentadas en el plazo de un mes a contar desde el momento en que el reclamante haya tenido conocimiento de los hechos que constituyan la presunta infracción de las garantías procedimentales o de los derechos fundamentales. En cualquier caso, el plazo máximo para presentarlas será de un mes desde que se haya concluido la investigación. Las reclamaciones relacionadas con el examen de testigos o la presentación de observaciones deberán presentarse antes de que expiren los plazos concedidos a las personas implicadas a tal efecto (véase el artículo 9 *ter*, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2013, en su versión modificada por el Reglamento 2020/2223).

[27] Véase el artículo 9 *ter*, apartado 8, del Reglamento n.º 883/2013, en su versión modificada por el Reglamento 2020/2223.

[28] Véanse al respecto las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), apartado 10; de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión (C-282/95 P, EU:C:1997:159), apartado 34, y de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, EU:C:2010:40), apartado 52.

[29] Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal General de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión (T-48/05, EU:T:2008:257), apartado 90.

[30] Véanse el apartado 43 del auto recurrido y el punto 33 que antecede de las presentes conclusiones.

del recurso ante el Tribunal General.[31] Por consiguiente, el propio Tribunal de Justicia puede examinar el carácter confirmatorio del escrito controvertido en lo que respecta a los informes finales, máxime cuando las partes han podido pronunciarse suficientemente sobre el contenido de dichos documentos, tanto ante el Tribunal General como en el marco del presente procedimiento.

53. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de casación, sin que sea necesario examinar en cuanto al fondo las alegaciones del recurrente relativas al carácter impugnable de los informes finales de la OLAF. En efecto, aun suponiendo que la apreciación del Tribunal General según la cual los informes finales de la OLAF no constituyen actos impugnables estuviera viciada de un error de Derecho, tal error no podría, en ningún caso, dar lugar a la anulación del auto recurrido, puesto que, por otros fundamentos de Derecho, el resultado del auto es acertado.[32]

2. Sobre la admisibilidad del recurso en cuanto a la denegación de la solicitud de acceso a documentos (segundo motivo de casación)

54. El Tribunal General examinó la admisibilidad de la pretensión de primera instancia de anulación de la negativa de la OLAF a autorizar al recurrente el acceso a los documentos enumerados en su escrito de 22 de agosto de 2018[33] únicamente a la luz del Reglamento n.º 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión [véase la letra b) *infra*]. Sin embargo, se suscita la cuestión de si no procede examinar también si la solicitud correspondiente era admisible desde el punto de vista del derecho de acceso al expediente de una persona implicada en las investigaciones de la OLAF [a este respecto, véase a continuación la letra a)].

a) Sobre el derecho de acceso al expediente

55. Sorprende el razonamiento del Tribunal General para declarar inadmisible la pretensión en primera instancia del recurrente de que se anulara la negativa de la OLAF a autorizarle el acceso a los documentos solicitados.

56. Así, siguiendo la argumentación de la Comisión, el Tribunal General declaró que la solicitud de acceso del recurrente a los documentos solicitados había sido interpretada y tratada por la OLAF como una solicitud de acceso al expediente presentada por una persona que se consideraba implicada en las investigaciones, y no como una solicitud de acceso del público a los documentos con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001.

57. Posteriormente, el Tribunal General ya no examinó en absoluto la admisibilidad del recurso dirigido contra la denegación de acceso a los documentos solicitados desde el punto de vista del derecho de acceso al expediente de una persona implicada en una investigación con arreglo al Reglamento n.º 883/2013. Por el contrario, se centró únicamente en la cuestión de la admisibilidad desde el punto de vista del Reglamento n.º 1049/2001.

[31] Auto de 15 de febrero de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-208/11 P, no publicado, EU:C:2012:76), apartado 34 y jurisprudencia citada.

[32] Véanse las sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154), apartados 47 a 49, y de 29 de marzo de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comisión (C-352/09 P, EU:C:2011:191), apartado 136.

[33] Véase el punto 22 que antecede de las presentes conclusiones.

58. En ese contexto, concluyó que el recurso era inadmisible debido a que, tras la denegación de su primera solicitud por la OLAF, el recurrente no había presentado una solicitud confirmatoria en el sentido del artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento y que la negativa de la OLAF no debía considerarse una respuesta denegatoria definitiva en el sentido de los artículos 7 y 8 de dicho Reglamento. El Tribunal General no admitió la alegación del recurrente de que la OLAF no le había informado de su derecho a presentar una solicitud confirmatoria. Consideró que no puede reprocharse a la OLAF no haber facilitado esta información pues había interpretado la solicitud del recurrente como una solicitud de acceso al expediente por parte de una persona que se considera implicada en las investigaciones, y no como una solicitud de acceso a los documentos con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001. [34]

59. El Tribunal General no expuso ni se aprecia por qué no examinó si el recurso dirigido contra la negativa de la OLAF a facilitar al recurrente el acceso a los documentos solicitados era admisible como recurso dirigido contra la denegación de una solicitud de acceso al expediente. Ello es tanto más sorprendente en la medida en que uno de los argumentos principales de la Comisión, en cuanto a la inadmisibilidad del recurso en primera instancia en relación con el Reglamento n.º 1049/2001, consistía precisamente en alegar que la OLAF estaba facultada para considerar la solicitud de acceso a esos documentos como una solicitud de acceso al expediente de una persona que se consideraba implicada en una investigación. El Tribunal General acogió esta argumentación. Por consiguiente, habría sido lógico examinar el recurso en primera instancia contra la negativa de la OLAF también desde el punto de vista del derecho de acceso al expediente.

60. Es cierto que, en su recurso en primera instancia, el recurrente solo invocó formalmente una vulneración del derecho de acceso a los documentos previsto en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Reglamento n.º 1049/2001. [35] No obstante, del contenido de su argumentación se desprende que también se quejó del hecho de que la OLAF le denegara el acceso al expediente de la investigación, debido a que no le consideraba, erróneamente, persona implicada. Así, en su escrito de recurso en primera instancia, el recurrente declaró, entre otras, que una persona debía tener acceso al expediente de un procedimiento en que está implicada directamente. Adujo que en el marco de sus derechos de defensa tiene derecho a obtener acceso a los documentos del expediente de investigación que afectan directamente a sus derechos. Argumentó que, en particular, se le debe permitir acceder a cualquier decisión que se refiera a su cargo de presidente de la Administración provincial de Teleorman. Expuso que, adicionalmente, toda correspondencia entre la OLAF y la Autoridad anticorrupción rumana que se refiera a él tiene una incidencia decisiva sobre sus derechos.

61. Esta alegación implica que el recurrente impugnaba la negativa de la OLAF a facilitarle acceso a los documentos solicitados no solo a la luz del Reglamento n.º 1049/2001, sino también a la luz de su derecho de acceso al expediente como persona implicada en una investigación en el marco del Reglamento n.º 883/2013. [36] En efecto, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, el solicitante no está obligado a justificar su solicitud. En cambio, el recurrente justificó su solicitud por su implicación y sus derechos de defensa. Pues bien, el derecho de acceso al expediente es precisamente el corolario necesario del ejercicio efectivo de los derechos de defensa de una persona afectada por una medida. [37] El hecho de que, a tal fin, el recurrente no

[34] Véanse los apartados 63 a 70 del auto recurrido.

[35] Véase el apartado 20 del auto recurrido.

[36] Véase, acerca de la posibilidad de motivos implícitos, la sentencia de 11 de marzo de 2020, Comisión/Gmina Miasto Gdynia y Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192), apartado 66 y jurisprudencia citada.

[37] Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2018:715), apartado 61 y jurisprudencia citada.

se refiriera expresamente a sus derechos de defensa o al artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales es irrelevante. En efecto, incumbe al Tribunal General, de conformidad con el principio *iura novit curia*, asignar la calificación jurídica a los hechos y alegaciones que le hayan expuesto las partes. [38]

62. Además, el Tribunal General debe examinar de oficio los requisitos de admisibilidad de un recurso. [39] En ese sentido, en el presente caso el Tribunal General debería haber examinado al menos si el recurso dirigido contra la negativa de la OLAF a facilitar al recurrente el acceso a los documentos solicitados era admisible a la luz del derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecta. Con más razón cuando la motivación sobre cuya base el Tribunal General consideró inadmisible el recurso contra la denegación de acceso a los documentos, a saber, la falta de solicitud confirmatoria y de una respuesta denegatoria definitiva en el sentido del Reglamento n.º 1049/2001, no es pertinente por lo que respecta al derecho de acceso al expediente previsto en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

63. Por lo tanto, el auto recurrido adolece de una falta de motivación.

64. El Tribunal de Justicia puede apreciar de oficio una falta de motivación en el marco de un recurso de casación. [40] Esto es aplicable con mayor razón cuando se refiere a los requisitos de admisibilidad del recurso ante el Tribunal General que el Tribunal de Justicia, en su caso, también debe examinar de oficio. [41]

65. Asimismo, de la argumentación expuesta por el recurrente en el marco del presente procedimiento se desprende que invoca, aunque de manera implícita, una vulneración de su derecho de acceso al expediente como persona implicada en una investigación en el marco del Reglamento n.º 883/2013. Es cierto que en apoyo de su segundo motivo invoca formalmente una infracción del Reglamento n.º 1049/2001, lo que seguramente también se deba a la fijación del Tribunal General en dicho Reglamento. Sin embargo, por su contenido alega que el acceso a los documentos utilizados en el marco de las investigaciones es una cuestión de los derechos de defensa, en la medida en que dichas investigaciones le afectaban claramente e incluso estaban principalmente enfocadas en él.

66. Por lo tanto, procede anular el auto recurrido en la medida en que el Tribunal General desestimó el recurso dirigido contra la denegación de acceso a los documentos solicitados sin examinar la admisibilidad de dicho recurso desde el punto de vista del derecho de una persona implicada a acceder al expediente.

b) Sobre el Reglamento n.º 1049/2001

67. Por lo que respecta al Reglamento n.º 1049/2001, como ya se ha mencionado, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto en primera instancia contra la negativa de la OLAF a autorizar al recurrente el acceso a los documentos solicitados. Apreció que

38 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Comisión/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39), apartado 54.

39 Véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-298/00 P, EU:C:2004:240), apartado 35.

40 Véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg y otros (C-677/15 P, EU:C:2017:998), apartado 36 y jurisprudencia citada.

41 Véase el auto de 5 de septiembre de 2013, ClientEarth/Consejo (C-573/11 P, no publicado, EU:C:2013:564), apartado 20.

la negativa impugnada de la OLAF contenida en el escrito controvertido de 1 de octubre de 2018 [42] no puede considerarse una denegación definitiva de una solicitud de acceso a los documentos con arreglo a los artículos 7 y 8 de dicho Reglamento. [43]

68. Por una parte, consideró que en su escrito de 22 de agosto de 2018 [44] el recurrente se apoyó únicamente en el Reglamento n.º 883/2013 y su solicitud se refería a documentos que guardaban relación con las investigaciones de la OLAF que supuestamente le afectaban.

69. Por otra parte, entendió que no presentó ante la OLAF una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. A este respecto, contrariamente a lo que sostiene el recurrente, consideró que no puede reprocharse a la OLAF no haberle informado de su derecho a presentar tal solicitud confirmatoria, con arreglo al apartado 1 de dicha disposición. En efecto, apreció que la OLAF tenía derecho a considerar su solicitud como una solicitud de acceso al expediente del procedimiento y no como una solicitud inicial en el sentido de los artículos 6 y 7 del Reglamento n.º 1049/2001.

70. El recurrente opina que esta interpretación del Derecho realizada por el Tribunal General no es conforme con el Reglamento n.º 1049/2001, destacando que su artículo 6 no impone otros requisitos en relación con una solicitud de acceso a los documentos que la necesidad de formular dicha solicitud en una de las lenguas de la Unión y de manera lo suficientemente precisa para permitir a la institución correspondiente identificar el documento de que se trate. Sostiene que su solicitud contenida en su escrito de 22 de agosto de 2018 cumplía estos requisitos. Así pues, aduce que la OLAF estaba obligada, en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, a informarle de su derecho a presentar la solicitud confirmatoria prevista en el apartado 2 de dicha disposición, cosa que no hizo. De ahí deduce que la denegación de su solicitud mediante el escrito controvertido debe considerarse una respuesta denegatoria definitiva que puede ser objeto de un recurso de anulación.

71. Esta argumentación resulta procedente.

72. Así pues, es cierto que el procedimiento de acceso a los documentos de la Comisión se desarrolla en dos fases. Por lo tanto, la respuesta a una solicitud inicial, en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, por regla general no es más que una primera toma de posición, en principio no susceptible de recurso. [45] Sin embargo, con carácter excepcional, cuando la Comisión adopta su posición de manera definitiva mediante dicha respuesta, esta puede ser directamente objeto de un recurso de anulación. [46]

73. Pues bien, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 69 del auto recurrido, de las circunstancias del presente procedimiento se desprende precisamente que la respuesta de la OLAF en el escrito controvertido debía considerarse definitiva en cuanto a la

[42] Véase el punto 23 que antecede de las presentes conclusiones.

[43] Véanse los puntos 57 y 58 que anteceden de las presentes conclusiones, así como los apartados 63 a 70 del auto recurrido.

[44] Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

[45] Auto de 15 de febrero de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-208/11 P, no publicado, EU:C:2012:76), apartado 30, así como la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartado 36.

[46] Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, EU:C:2010:40), apartados 58 a 62, así como la sentencia de 2 de octubre de 2014, Strack/Comisión (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), apartado 36.

solicitud de acceso a los documentos. Por lo demás, esta cuestión no se refiere, como sostiene la Comisión, a la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General, sino a la calificación jurídica de estos, que sí puede controlarse en el marco de un procedimiento de casación. [47]

74. Según la jurisprudencia, el procedimiento de dos fases establecido por el Reglamento n.º 1049/2001 tiene por objeto permitir a la Comisión adoptar con prontitud decisiones relativas al acceso a los documentos y, en su caso, volver a examinar las decisiones denegatorias. Ello tiene por finalidad, en particular, prevenir los litigios posteriores. [48] Sin embargo, ese tipo de procedimiento en dos fases solo tiene sentido si la Comisión efectivamente desea disponer de la posibilidad de modificar esa decisión después de la primera decisión denegatoria. Manifiesta esta voluntad indicando al solicitante que tiene derecho a presentar una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Así, en resoluciones anteriores, el Tribunal General ya decidió que, a falta de tal indicación, es admisible un recurso contra la denegación de la solicitud inicial de acceso a los documentos, [49] pues esto refleja precisamente el carácter definitivo de la denegación.

75. El hecho de que en este caso la falta de mención de la posibilidad de una solicitud confirmatoria se deba, según el análisis del Tribunal General, a que la OLAF haya interpretado la solicitud como una solicitud de acceso al expediente carece de relevancia a tal efecto.

76. De hecho, como el recurrente ha alegado con acierto, el Reglamento n.º 1049/2001 no impone otras condiciones en relación con la admisibilidad de una solicitud de acceso a los documentos que la necesidad de formular dicha solicitud en una de las lenguas de la Unión y de manera lo suficientemente precisa para permitir a la institución correspondiente identificar el documento de que se trate. Por lo tanto, no se exige que el solicitante apoye su solicitud explícitamente en el Reglamento n.º 1049/2001. Por el contrario, es necesario que las instituciones de la Unión afectadas por dicho Reglamento sean conscientes que el Derecho de la Unión ha establecido un derecho general de acceso a los documentos que se rige precisamente por las normas de dicho Reglamento. Ello implica que toda solicitud de acceso a los documentos está potencialmente comprendida en su ámbito de aplicación y que su denegación debe apreciarse a la luz de los motivos de excepción previstos en el Reglamento. El hecho de que una solicitud de acceso a documentos se presente en el contexto de un procedimiento regulado por otro marco normativo, en este caso el Reglamento n.º 883/2013, no excluye que dicha solicitud esté comprendida, aun así, en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001. [50]

77. En consecuencia, una institución de la Unión comprendida por el ámbito de aplicación de dicho Reglamento debe informar al solicitante de su derecho a presentar una solicitud confirmatoria con arreglo al artículo 7, apartado 2, si pretende conservar la posibilidad de reconsiderar su denegación de una solicitud de acceso a los documentos. En caso contrario, deberá aceptar que esa denegación sea considerada definitiva y pueda ser objeto de un control jurisdiccional directo.

47 Sentencia de 23 de noviembre de 2017, Bionorica y Diapharm/Comisión (C-596/15 P y C-597/15 P, EU:C:2017:886), apartado 55.

48 Véase la sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, EU:C:2010:40), apartados 53 y 54.

49 Sentencias del Tribunal General de 9 de septiembre de 2009, Brink's Security Luxembourg/Comisión (T-437/05, EU:T:2009:318), apartados 74 y 75; de 23 de enero de 2017, Justice & Environment/Comisión (T-727/15, no publicada, EU:T:2017:18), apartado 14; de 11 de diciembre de 2018, Arca Capital Bohemia/Comisión (T-440/17, EU:T:2018:898), apartado 20, y de 11 de diciembre de 2018, Arca Capital Bohemia/Comisión (T-441/17, no publicada, EU:T:2018:899), apartado 19.

50 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) y Comisión/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), así como de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

78. En cualquier caso, si debido a la falta de una solicitud confirmatoria un recurso contra una respuesta denegatoria fuera inadmisible también en ausencia de dicha información, esto incluso sería un incentivo a la omisión abusiva de la información sobre las vías de recurso. Ese incentivo resultaría muy pronunciado en particular en los casos políticamente delicados, como aquí sucede.

79. Por lo tanto, en el presente caso fue procedente asumir que en el escrito controvertido la OLAF había fijado definitivamente su postura denegatoria respecto de la solicitud de acceso a los documentos presentada por el recurrente. En consecuencia, podía ser directamente objeto de un recurso de anulación. Por consiguiente, el Tribunal General ha incurrido en un error de Derecho al declarar inadmisible la pretensión del recurrente de que se anulara la negativa de la OLAF a concederle el acceso a determinados documentos.

3. Conclusión parcial

80. De todo lo anterior se desprende que procede anular el auto recurrido en la medida en que declaró inadmisible el recurso interpuesto por el recurrente contra la negativa de la OLAF a concederle el acceso a determinados documentos. En cambio, el Tribunal General declaró acertadamente la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se refería a la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores. [51]

B. Sobre la devolución del asunto al Tribunal General

81. Conforme al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este podrá, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

82. En el presente caso, la cuestión de la devolución del asunto al Tribunal General solo se suscita en relación con la pretensión de primera instancia dirigida a la anulación de la negativa de la OLAF a conceder al recurrente acceso a determinados documentos.

83. A este respecto, el estado del litigio permite resolverlo en la medida en que el Tribunal de Justicia puede decidir él mismo definitivamente sobre la admisibilidad de la pretensión formulada en primera instancia. En efecto, del examen del segundo motivo resulta que dicha pretensión es admisible.

84. Así, por una parte, dicho examen ha demostrado que la denegación por la OLAF de la solicitud de acceso a los documentos constituye una respuesta denegatoria definitiva en el sentido de los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 1049/2001, mediante la cual la OLAF fijó definitivamente su postura y que, por tanto, puede ser directamente objeto de un recurso de anulación. [52]

[51] Véanse los puntos 51 a 53 que anteceden de las presentes conclusiones.

[52] Véanse los puntos 73 a 79 que anteceden de las presentes conclusiones.

85. Por otra parte, es cierto que de dicho examen se desprende que el Tribunal General, a su vez, no examinó si el recurso dirigido contra la negativa de la OLAF a conceder al recurrente acceso a determinados documentos era admisible a la luz del derecho de acceso al expediente de una persona implicada en investigaciones de la OLAF. [53] Sin embargo, no se aprecian motivos por los que el recurso debiera ser inadmisible a este respecto.

86. Así, en su escrito de recurso en primera instancia, el recurrente invocó, aunque de manera implícita, el derecho de acceso al expediente. [54]

87. Ciertamente, no solo la respuesta a la cuestión de si el recurrente puede tener acceso a los expedientes de las investigaciones anteriores en el marco del derecho de acceso al expediente, sino también la respuesta a la cuestión de si la denegación del acceso a esos expedientes produjo efectos jurídicos frente a él y, por tanto, constituye un acto impugnable, depende de si debe considerarse afectado por dichos expedientes, lo que la OLAF ha negado. Pues bien, el examen de las alegaciones correspondientes de las partes se refiere al fondo del recurso contra la denegación de la solicitud de acceso al expediente o, en cualquier caso, presenta un vínculo tan estrecho con aquel que no puede responderse en el marco del examen de la admisibilidad.

88. En cualquier caso, la admisibilidad del recurso dirigido contra la denegación de acceso al expediente no puede negarse con el argumento de que constituye una elusión del plazo de recurso contra los informes finales, [55] en la medida en que a tal efecto debe comprobarse si en dichos informes no se incurrió en un error al no calificar al recurrente de «persona implicada» en el sentido del artículo 2, punto 5, del Reglamento n.º 883/2013.

89. Al margen de que el carácter impugnable de dichos informes es controvertido y no se ha aclarado definitivamente en el marco de un recurso de anulación, [56] el derecho de acceso al expediente de una persona (supuestamente) implicada en una investigación de la OLAF debe poder ejercerse, en cualquier caso, con independencia de si esa persona ha impugnado (en su caso, con éxito) el informe final de una investigación. En efecto, es perfectamente posible que la necesidad de solicitar el acceso al expediente de una investigación de la OLAF no resulte en el mismo momento en que esa persona tiene conocimiento del informe de investigación, sino solo posteriormente, en particular, debido a las consecuencias que las autoridades nacionales extraen de los resultados de la OLAF, de las medidas adoptadas por estas o en el marco de un recurso de indemnización.

90. En consecuencia, en el marco del examen de su derecho de acceso al expediente, no puede oponerse al recurrente que es extemporánea su alegación de que la OLAF incurrió en un error al no calificarlo de «persona implicada».

91. Por último, tampoco puede considerarse que sea irrelevante que la pretensión de anulación de la negativa de la OLAF a autorizar al solicitante el acceso a los documentos solicitados, formulada en primera instancia, sea examinada a la luz del Reglamento n.º 1049/2001 o a la luz del derecho de acceso de una persona al expediente de un procedimiento en que está implicada. En efecto, cada una de estas dos bases jurídicas persigue fines distintos. Así pues, el derecho de acceso de todo ciudadano de la Unión a los documentos tiene por objeto brindar al público un acceso lo más

53 Véanse los puntos 57 y 59 que anteceden de las presentes conclusiones.

54 Véanse los puntos 60 y 61 que anteceden de las presentes conclusiones.

55 En este caso, el recurso en primera instancia fue interpuesto tras expirar dicho plazo, véase *supra* el punto 38 de las presentes conclusiones.

56 Véanse los puntos 35 y 36 que anteceden de las presentes conclusiones.

amplio posible a los documentos de la Unión,[57] mientras que el derecho de acceso al expediente forma parte de los derechos de defensa de una persona afectada por una medida, no solo durante un procedimiento, sino también al término del mismo.[58]

92. En estas circunstancias, es perfectamente posible que el examen de la cuestión de si un solicitante obtiene acceso a un determinado documento arroje un resultado diferente dependiendo de la base jurídica del examen. Así, por ejemplo, es perfectamente imaginable que la excepción de protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, prevista en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, justifique la denegación de una solicitud de acceso a los documentos en virtud de dicho Reglamento, pero que, en cambio, no pueda ser opuesta a un solicitante que solicita el acceso al expediente que le afecta y que alega con éxito su implicación. A la inversa, es concebible que una persona que no logre acreditar con éxito estar implicado en una investigación pueda, no obstante, en virtud del derecho general de acceso a los documentos, obtener el acceso a determinados documentos que figuran en el expediente de investigación.

93. De todo lo anterior se deduce que el Tribunal de Justicia puede desestimar la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión en lo que respecta a la pretensión de anulación de la negativa de la OLAF a conceder al recurrente acceso a determinados documentos. Para resolver acerca del fundamento de esta pretensión, procede devolver la causa al Tribunal General tanto a la luz del derecho de acceso al expediente como a la luz del Reglamento n.º 1049/2001.

94. Por lo tanto, no es necesario pronunciarse sobre la solicitud de diligencias de prueba[59] formulada por el recurrente.

VI. Costas

95. A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio. A tenor del artículo 138, apartado 3, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.

96. En este asunto, por una parte, se desestima el recurso de casación en la medida en que se refiere al recurso dirigido contra la negativa de la OLAF a investigar el desarrollo de las investigaciones anteriores y se confirma el auto recurrido en la medida en que desestimó por inadmisible la pretensión formulada al respecto.

97. Por otra parte, se estima el recurso de casación en lo que respecta al recurso dirigido contra la negativa de la OLAF a conceder al recurrente acceso a determinados documentos, se desestima la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión respecto a dicha pretensión y se devuelve

[57] Véase la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112), apartado 61 y jurisprudencia citada.

[58] Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2018:715), apartado 61 y jurisprudencia citada, así como mis conclusiones presentadas en el asunto UBS Europe y otros (C-358/16, EU:C:2017:606), punto 80 y jurisprudencia citada.

[59] Véase el punto 30 que antecede de las presentes conclusiones.

el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre esa misma pretensión. Además, en el marco del examen del segundo motivo resultó que la actuación de la Comisión no ha sido constructiva, ya que su excepción de inadmisibilidad adolecía de la misma contradicción que el razonamiento del Tribunal General. [60]

98. Habida cuenta de estas circunstancias, parece justificado, en el presente caso, resolver que la Comisión cargue tanto con las costas en que haya incurrido en el marco de la presente instancia y en primera instancia correspondientes a la excepción de inadmisibilidad como también con la mitad de las costas en que haya incurrido el recurrente en el marco de la presente instancia y de la primera instancia correspondientes a la excepción de inadmisibilidad.

99. En contrapartida, procede condenar al recurrente a cargar con la mitad de las costas correspondientes a la excepción de inadmisibilidad en que haya incurrido tanto en la presente instancia como en primera instancia.

100. Procede reservar la decisión sobre las costas en todo lo demás. [61]

VII. Conclusión

101. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en el siguiente sentido:

1. Anular el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 12 de mayo de 2020, Dragnea/Comisión (T-738/18, no publicado, EU:T:2020:208), en la medida en que declara la inadmisibilidad de la pretensión de anulación de la negativa de la OLAF a conceder al Sr. Liviu Dragnea acceso a determinados documentos y condena en costas al Sr. Liviu Dragnea.

2. Desestimar la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión Europea ante el Tribunal General de la Unión Europea en la medida en que se refiere a la pretensión de anulación de la negativa de la OLAF a conceder al Sr. Liviu Dragnea acceso a determinados documentos.

3. Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea para que se pronuncie sobre la mencionada pretensión de anulación de la negativa de la OLAF a conceder al Sr. Liviu Dragnea acceso a determinados documentos.

4. Desestimar el recurso de casación en todo lo demás.

5. Condenar a la Comisión Europea a cargar tanto con las costas en que haya incurrido en el marco de la presente instancia y en primera instancia correspondientes a la excepción de inadmisibilidad como con la mitad de las costas en que haya incurrido el Sr. Liviu Dragnea en el marco de la presente instancia y de la primera instancia correspondientes a la excepción de inadmisibilidad.

6. Condenar al Sr. Liviu Dragnea a cargar con la mitad de las costas correspondientes a la excepción de inadmisibilidad en que haya incurrido tanto en la presente instancia como en primera instancia.

[60] Véanse los puntos 56 y 59 que anteceden de las presentes conclusiones.

[61] Véase, en ese sentido, la sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, EU:C:2010:40), apartado 69.

7. Reservar la decisión sobre las costas en todo lo demás.