



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 12 de marzo de 2019*

«Acceso a los documentos — Decisión 2004/258/CE — Documento titulado “Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE” — Denegación de acceso — Excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico — Excepción relativa a la protección de documentos para uso interno — Interés público superior»

En el asunto T-798/17,

Fabio De Masi, con domicilio en Hamburgo (Alemania),

Yanis Varoufakis, con domicilio en Atenas (Grecia),

representados por el Sr. A. Fischer-Lescano, profesor,

partes demandantes,

contra

Banco Central Europeo (BCE), representado por la Sra. T. Filipova y el Sr. F. von Lindeiner, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. H.-G. Kamann, abogado,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión del BCE de 16 de octubre de 2017 mediante la que se deniega a los demandantes el acceso al documento de 23 de abril de 2015 titulado «Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Prek, Presidente, y el Sr. F. Schalin y la Sra. M.J. Costeira (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 Mediante escrito de 24 de abril de 2017, los demandantes, los Sres. Fabio De Masi y Yanis Varoufakis, solicitaron al Banco Central Europeo (BCE), basándose en la Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3) (DO 2004, L 80, p. 42), en su versión modificada por las Decisiones 2011/342/UE del BCE, de 9 de mayo de 2011 (BCE/2011/6) (DO 2011, L 158, p. 37) y (UE) 2015/529 del BCE, de 21 de enero de 2015 (BCE/2015/1) (DO 2015, L 84, p. 64), tener acceso a todo el asesoramiento jurídico externo que el BCE solicitó supuestamente para examinar sus decisiones de 4 de febrero y de 28 de junio de 2015 relativas a la provisión urgente de liquidez concedida por el banco central griego a bancos griegos.
- 2 Mediante escrito de 31 de mayo de 2017, el BCE informó a los demandantes que no había solicitado asesoramiento jurídico para las citadas decisiones. Les comunicó, además, la existencia de un dictamen jurídico externo de 23 de abril de 2015 titulado «Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo» (en lo sucesivo, «documento controvertido»).
- 3 Mediante escrito de 7 de julio de 2017, los demandantes solicitaron al BCE, basándose en la Decisión 2004/258, que les diera acceso al documento controvertido.
- 4 Mediante escrito de 3 de agosto de 2017, el BCE denegó el acceso al documento controvertido basándose, por una parte, en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258, relativa a la protección del asesoramiento jurídico, y, por otra parte, en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la misma Decisión, relativa a la protección de los documentos para uso interno.
- 5 Mediante escrito de 30 de agosto de 2017, los demandantes presentaron una solicitud confirmatoria de acceso al documento controvertido, con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Decisión 2004/258.
- 6 Mediante escrito de 16 de octubre de 2017, el BCE confirmó la decisión de 3 de agosto de 2017 y denegó el acceso al documento controvertido (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Esa denegación se basó en las mismas excepciones señaladas en la decisión de 3 de agosto de 2017.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 7 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de diciembre de 2017, los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 8 El 22 de febrero de 2018, el BCE presentó en la Secretaría del Tribunal su escrito de contestación.
- 9 Los escritos de réplica y de dúplica se presentaron en la Secretaría del Tribunal el 22 de marzo y el 2 de mayo de 2018, respectivamente.
- 10 Mediante auto de 27 de septiembre de 2018, el Tribunal ordenó al BCE, con arreglo al artículo 91, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, que aportase el documento controvertido. El BCE dio cumplimiento al requerimiento en el plazo señalado. De conformidad con el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento, este documento no se comunicó a los demandantes.

- 11 El Tribunal (Sala Segunda) decidió, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, resolver sin fase oral.
- 12 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas al BCE.
- 13 El BCE solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 14 En apoyo de su recurso, los demandantes invocan, en esencia, dos motivos basados, el primero, en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 y, el segundo, en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión.
- 15 Con carácter preliminar, en lo que respecta al marco jurídico aplicable al derecho a acceder a los documentos del BCE, es preciso señalar que el artículo 1 TUE, párrafo segundo, reconoce el principio de apertura del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. A este respecto, el artículo 15 TFUE, apartado 1, precisa que a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura. Con arreglo al apartado 3, párrafo primero, de dicho artículo, todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el mencionado apartado. Además, conforme al segundo párrafo de dicho apartado, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites que, por motivos de interés público o privado, regulan el ejercicio de ese derecho a acceder a los documentos. Con arreglo al tercer párrafo de dicho apartado, cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo de dicho apartado. Con arreglo al párrafo cuarto del mencionado apartado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el BCE y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos a dicho apartado cuando ejerzan funciones administrativas.
- 16 La Decisión 2004/258 pretende, como señalan sus considerandos 2 y 3, autorizar un mayor acceso a los documentos del BCE que el dispuesto por la Decisión del BCE, de 3 de noviembre de 1998, relativa al acceso público a los documentos y archivos del BCE (BCE/1998/12) (DO 1999, L 110, p. 30), salvaguardando al mismo tiempo la independencia del BCE y de los bancos centrales nacionales y la confidencialidad de ciertas cuestiones vinculadas al cumplimiento de las funciones del BCE. Así, el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258 reconoce a todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro el derecho a acceder a los documentos del BCE con las condiciones y los límites que se establecen en dicha Decisión.

- 17 Ese derecho está sujeto a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y con arreglo a su considerando 4, la Decisión 2004/258 establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza al BCE a denegar el acceso a un documento en caso de que su divulgación perjudique a uno de los intereses protegidos por los apartados 1 y 2 de dicho artículo o en caso de que dicho documento sea para uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el seno del BCE o para intercambios de puntos de vista entre el BCE y los bancos centrales nacionales, las autoridades competentes nacionales o las autoridades nacionales designadas, o recoja intercambios de puntos de vista entre el BCE y otras autoridades y órganos afectados. Dado que las excepciones al derecho de acceso previstas en el artículo 4 de la Decisión 2004/258 excluyen el derecho de acceso a los documentos, estas deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de noviembre de 2012, Thesing y Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635, apartado 41).
- 18 Estos son los principios que deben presidir el examen de los motivos invocados por los demandantes en apoyo del recurso. El Tribunal considera conveniente comenzar examinando el segundo motivo.
- 19 En el segundo motivo, los demandantes alegan, esencialmente, que en la Decisión impugnada el BCE aplicó erróneamente la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258. Como consecuencia de ello, según los demandantes, el BCE vulneró también su derecho a acceder a los documentos que resulta del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, en relación con el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258.
- 20 Este motivo consta de dos partes. La primera está basada en la aplicación errónea de la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno. La segunda parte está basada en la existencia de un interés público superior que justifica la divulgación del documento controvertido.

Sobre la primera parte del segundo motivo, basada en la aplicación errónea de la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno

- 21 En primer lugar, los demandantes alegan que la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno no es aplicable en el presente asunto. Según los demandantes, de la redacción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 se desprende que ese artículo se aplica únicamente a los documentos para uso interno distintos del asesoramiento jurídico. Este último es objeto, según los demandantes, de otra excepción: la relativa a la protección del asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258. Así, según los demandantes, la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico es una norma especial respecto a la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno.
- 22 En segundo lugar, los demandantes alegan que, en todo caso, en el presente asunto no se dan las condiciones para aplicar la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno. Por una parte, el documento controvertido no tiene carácter interno, según los demandantes. Por otra parte, a su juicio el documento controvertido no está vinculado a un procedimiento administrativo, jurisdiccional o legislativo en el que se utilice para uso interno como documento preparatorio de la decisión final.
- 23 En tercer lugar, los demandantes alegan que la Decisión impugnada no contiene motivación suficiente para justificar que existe un perjuicio al interés protegido por la excepción relativa a los documentos para uso interno. Por una parte, según los demandantes, la argumentación hipotética que figura en la Decisión impugnada no es conforme con las exigencias de la jurisprudencia, ya que la Decisión impugnada no explica cómo la divulgación del documento controvertido podría reducir el espacio de reflexión del BCE. Por otra parte, según los demandantes, los argumentos relativos a la importancia

futura del documento controvertido son inoperantes, ya que la redacción del artículo 14.4 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE) (en lo sucesivo, «Protocolo sobre el SEBC y el BCE») no ha cambiado.

- 24 El BCE refuta dichas alegaciones.
- 25 Con carácter preliminar, procede señalar que, con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, se denegará el acceso a documentos redactados o recibidos por el BCE para uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el seno del BCE, o empleados para intercambios de puntos de vista entre el BCE y los bancos centrales nacionales, las autoridades competentes nacionales o las autoridades nacionales designadas incluso después de adoptada la decisión, salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 26 Además, es preciso destacar que la redacción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 presenta diferencias significativas respecto a la del artículo 4, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).
- 27 En efecto, como se desprende de la jurisprudencia, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafos primero y segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 requiere que se demuestre que el acceso al documento para uso interno puede menoscabar de modo concreto y efectivo la protección del proceso de toma de decisiones de la institución y que dicho menoscabo sea grave (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartados 80 y 81, y de 13 de enero de 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, apartados 172 y 173 y jurisprudencia citada).
- 28 Además, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 lleva a cabo una distinción clara en función de que un procedimiento haya concluido o no. Así, según el primer párrafo de esa disposición, estará comprendido en el ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones cualquier documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión. El párrafo segundo de dicha disposición establece que, después de adoptada la decisión, esta excepción es aplicable solo a los documentos que contengan opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trate (sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 78).
- 29 Ahora bien, en el marco de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no se exige demostrar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones. Del mismo modo, ese artículo no establece ninguna distinción entre los documentos para uso interno relativos a un procedimiento en curso y los relativos a un procedimiento concluido.
- 30 Así, la denegación de acceso a un documento en virtud del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 requiere únicamente que se demuestre, por una parte, que dicho documento es para uso interno en el marco de deliberaciones y consultas preliminares en el seno del BCE o de intercambios de puntos de vista entre el BCE y las autoridades nacionales afectadas y, por otra parte, que no existe un interés público superior que justifique la divulgación de ese documento.
- 31 La excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 pretende por tanto proteger, por una parte, un espacio de reflexión interno del BCE que permita un intercambio de puntos de vista confidencial dentro de los órganos de decisión de la institución en el marco de sus deliberaciones y consultas preliminares y, por otra parte, un espacio para el intercambio de puntos de vista confidencial entre el BCE y las autoridades nacionales afectadas.

- 32 En el presente asunto, procede declarar que el documento controvertido fue solicitado por el BCE a un asesor jurídico externo y que dicho documento se titula «Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE».
- 33 Además, de la Decisión impugnada se desprende que en el documento controvertido se examinan las facultades de que dispone el Consejo de Gobierno con arreglo al artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, concretamente las prohibiciones, restricciones o condiciones que dicho Consejo puede imponer al ejercicio de funciones fuera del SEBC por los bancos centrales nacionales en la medida en que esas funciones puedan interferir con los objetivos y tareas del SEBC.
- 34 Los datos antes mencionados no entran en contradicción con el contenido del documento aportado al Tribunal en el contexto de la diligencia mencionada en el apartado 10 anterior.
- 35 Consta también que, como se ha expuesto en los apartados 4 y 6 anteriores, en la Decisión impugnada, el BCE denegó el acceso al documento controvertido sobre la base, por una parte, de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258, relativa a la protección del asesoramiento jurídico, y, por otra parte, de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión, relativa a la protección de los documentos para uso interno.
- 36 En lo que respecta a la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, en la Decisión impugnada el BCE justificó la denegación de acceso por los siguientes motivos:

«El Comité Ejecutivo se ve obligado a precisar que la petición presentada en el presente asunto tiene como objeto el dictamen jurídico solicitado para proporcionar a los órganos decisorios del BCE una mejor información jurídica con vistas a sus reflexiones y debates internos y, como tal, ese dictamen también está protegido por el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión [2004/258] [...]

El dictamen jurídico debía proporcionar un conocimiento jurídico que permitiese precisar el marco legal, enriquecer las reflexiones internas de los órganos decisorios y brindar apoyo a las deliberaciones y consultas relativas a la [provisión urgente de liquidez], no solamente en 2015 sino también en el futuro. Como tal, el dictamen jurídico es útil para cualquier examen actual o futuro de situaciones comprendidas en el artículo 14.4 [del Protocolo sobre el SEBC y el BCE] [...]

El Comité Ejecutivo comparte el punto de vista del director de la Secretaría General, conforme al cual la divulgación del documento socavaría la posibilidad de un debate efectivo, informal y confidencial entre los miembros de los órganos decisorios y, como consecuencia de ello, limitaría el “espacio de reflexión” del BCE. Fuera de contexto o considerado de forma aislada, ese dictamen jurídico podría menoscabar la independencia de los miembros del Consejo de Gobierno, que constituye un principio fundamental reconocido en el artículo 130 TFUE; ello es particularmente relevante en un contexto de [bancos centrales nacionales] que ofrecen o proyectan ofrecer una [provisión urgente de liquidez] o que llevan a cabo otras funciones nacionales.»

- 37 De ello resulta que el documento controvertido contenía la respuesta de un asesor externo a una consulta jurídica que le había solicitado el BCE y que el BCE consideró que ese documento debía proporcionar a los órganos decisorios una «mejor información jurídica» y un «apoyo» con vistas a sus reflexiones y debates internos y preliminares relativos a las decisiones que el Consejo de Gobierno estaría obligado a adoptar con arreglo al artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, durante el año 2015 y posteriormente.

38 A este respecto, por una parte, procede declarar que el artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE establece:

«Los bancos centrales nacionales podrán ejercer funciones distintas de las especificadas en [el Protocolo sobre el SEBC y el BCE], a menos que el Consejo de Gobierno decida, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que dichas funciones interfieren en los objetivos y tareas del SEBC. Dichas funciones se ejercerán bajo la responsabilidad de los bancos centrales nacionales y no se considerarán parte de las funciones del SEBC.»

39 Así, se desprende del citado artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE que el Consejo de Gobierno del BCE es el órgano competente en particular para limitar la provisión urgente de liquidez por un banco central nacional, en la medida en que se considere que esa provisión interfiere con los objetivos y tareas del SEBC.

40 Por otra parte, procede declarar que, con arreglo al artículo 10.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, las reuniones del Consejo de Gobierno son confidenciales y solo el mencionado consejo puede decidir hacer público el resultado de sus deliberaciones.

41 A la vista de lo anterior, procede señalar que el BCE podía justificadamente considerar que el documento controvertido era un documento para uso interno a efectos del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, en la medida en que consideró que ese documento aportaba información y apoyo a las deliberaciones del Consejo de Gobierno en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE.

42 Ninguna de las alegaciones formuladas por los demandantes desvirtúa esta apreciación.

43 En primer lugar, procede desestimar de entrada la alegación de los demandantes conforme a la cual la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no es aplicable al documento controvertido, ya que este constituye un dictamen jurídico comprendido en el ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la mencionada Decisión. Tal afirmación no está apoyada ni por el tenor literal ni por la finalidad de las disposiciones en cuestión.

44 Por una parte, procede destacar que el BCE, para apreciar una solicitud de acceso a documentos que obran en su poder, puede tomar en consideración varios motivos de denegación contemplados en el artículo 4 de la Decisión 2004/258 (véanse, por analogía, las sentencias de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, apartado 113, y de 3 de julio de 2014, Consejo/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 100 y jurisprudencia citada).

45 Así, en el presente asunto, procede señalar que las excepciones que motivaron la denegación de acceso al documento controvertido, a saber, la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico y la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, constituyen cada una de ellas motivos de denegación autónomos, sin que la primera constituya una norma especial respecto de la segunda.

46 Por otra parte, procede declarar que de la redacción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 se desprende que la excepción prevista comprende los documentos redactados o recibidos por el BCE para uso interno o para intercambios de puntos de vista entre el BCE y las autoridades nacionales, independientemente de que contengan o no asesoramiento jurídico.

47 Por ello, es indiferente, a efectos de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, que el documento controvertido pueda también calificarse de asesoramiento jurídico. Cabe señalar, por otra parte, que, en este punto, los demandantes se

contradican, ya que ellos mismos alegan, en el escrito de interposición de la demanda, que el documento controvertido no puede considerarse asesoramiento jurídico a efectos de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258.

- 48 En segundo lugar, procede desestimar la alegación de los demandantes conforme a la cual no se cumplen las condiciones previstas en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, dado que el documento controvertido, por una parte, no tiene carácter interno y, por otra, no está vinculado a un procedimiento concreto.
- 49 Como alega el BCE, en la Decisión impugnada no se afirma que el documento controvertido sea un documento interno, sino que ese documento es para uso interno. En efecto, se desprende claramente de la Decisión impugnada que se encargó el documento controvertido a un asesor externo para proporcionar una opinión jurídica que enriqueciese las reflexiones internas de los órganos decisorios del BCE y prestase apoyo a esas deliberaciones y consultas (véase el apartado 36 anterior).
- 50 Además, el documento controvertido no está, ciertamente, vinculado a un procedimiento concreto y, por ello, no constituye un documento en virtud del cual el BCE haya adoptado una posición en un caso concreto de manera definitiva. No obstante, como se desprende también de la Decisión impugnada, ese documento pretende aportar, en general, apoyo a las deliberaciones que el Consejo de Gobierno debe llevar a cabo en virtud del artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, durante el año 2015 y posteriormente. Por ello, este es un documento preparatorio con vistas a la adopción de eventuales decisiones de los órganos del BCE.
- 51 Además, es preciso recordar, como se desprende de los apartados 25 a 31 anteriores, que la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no exige que el BCE demuestre que la divulgación del documento perjudique gravemente a su proceso de toma de decisiones. Así, el hecho de que el documento controvertido no esté vinculado a un procedimiento concreto no es suficiente para excluir la aplicación de la excepción mencionada.
- 52 En esas circunstancias, no puede considerarse que el documento controvertido no fuese para uso interno en el contexto de las deliberaciones y consultas preliminares en el seno del BCE, a efectos del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.
- 53 En tercer lugar, por lo que se refiere al supuesto incumplimiento de la obligación de motivación, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar clara e inequívocamente el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véanse las sentencias de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, C-17/99, EU:C:2001:178, apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 28 de marzo de 2017, Deutsche Telekom/Comisión, T-210/15, EU:T:2017:224, apartado 87).
- 54 Además, procede reconocer que el BCE dispone de un amplio margen de apreciación respecto a si podría verse perjudicado el interés público relativo a la protección de los documentos para uso interno por la divulgación de información contenida en el documento controvertido. Así, el control de legalidad ejercido por el juez de la Unión a este respecto debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos así como la falta de error manifiesto de apreciación y la inexistencia de desviación de poder (véase, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, apartado 53 y jurisprudencia citada). Por ello, debido al control limitado del juez de la Unión, el cumplimiento de la obligación del BCE de motivar de forma suficiente sus decisiones reviste una importancia aún más fundamental. En efecto, solo de este modo el juez de la Unión puede comprobar si concurren los elementos de hecho y de Derecho de los que depende el

ejercicio de la facultad de apreciación (véase, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, apartado 54 y jurisprudencia citada).

- 55 En el presente asunto, la Decisión impugnada precisa que el documento controvertido era un documento para uso interno en el contexto de las deliberaciones y consultas preliminares del Consejo de Gobierno. A este respecto, de la Decisión impugnada se desprende que el documento controvertido había sido solicitado a un asesor externo para enriquecer las reflexiones y brindar apoyo a las deliberaciones que el Consejo de Gobierno debe llevar a cabo en virtud del artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, durante el año 2015 y posteriormente. Según el BCE, la divulgación del documento «socavaría la posibilidad de un debate efectivo, informal y confidencial entre los miembros de los órganos decisorios y, como consecuencia de ello, limitaría el “espacio de reflexión” del BCE». Además, la divulgación del documento controvertido, en la medida en que estaría fuera de contexto podría menoscabar la independencia de los miembros del Consejo de Gobierno, que constituye un principio fundamental reconocido en el artículo 130 TFUE (véase el apartado 36 anterior).
- 56 De ello resulta que, contrariamente a lo que alegan los demandantes, la motivación de la Decisión impugnada no carece de datos concretos que indican, en particular, la naturaleza del documento controvertido, su función y su finalidad dentro del BCE y los riesgos que generaría su divulgación.
- 57 Además, procede considerar que la obligación de motivación no se oponía en absoluto a que el BCE se basase en consideraciones que tuvieran en cuenta los efectos hipotéticos que la divulgación del documento controvertido podía tener en el espacio de reflexión del BCE. En efecto, por una parte, el mencionado razonamiento es suficientemente preciso para permitir a los demandantes impugnar su fundamento y al Tribunal ejercer su control. Por otra parte, como alega el BCE, la falta de una motivación más detallada estaba justificada por la preocupación de no desvelar información cuya protección contempla la excepción invocada (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, apartado 55).
- 58 El BCE cumplió por tanto su obligación de motivación. Por ello, debe desestimarse esta alegación en la medida en que se refiere a la obligación de motivación como requisito sustancial de forma.
- 59 Por otra parte, en la medida en que la argumentación de los demandantes pretende impugnar la fundamentación de la Decisión impugnada, cabe señalar que, como se desprende del apartado 41 anterior, los motivos recogidos en la Decisión impugnada para considerar que el documento controvertido era un documento para uso interno a efectos del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no incurren en error.
- 60 A este respecto, procede añadir que, contrariamente a lo que alegan los demandantes, el BCE podía justificadamente tomar en consideración los efectos hipotéticos que la divulgación del documento podría tener sobre el espacio de reflexión del BCE durante el año 2015 y también en el período posterior a 2015, ya que la redacción del artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE no había cambiado, de modo que el documento controvertido conservaba su utilidad.
- 61 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede desestimar la primera parte del segundo motivo.

Sobre la segunda parte del segundo motivo, basada en la existencia de un interés público superior que justifica la divulgación del documento controvertido

- 62 Los demandantes alegan que, aunque se cumplieran las condiciones de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no dejaría de ser cierto que existe un interés público superior en que se divulgue el documento controvertido. Según los demandantes, en primer lugar, ese interés público superior resulta, en general, del hecho de que los ciudadanos tienen por principio interés en verificar la legalidad de la actuación de las instituciones de la Unión. Además, como se desprende, según los demandantes, del considerando 1 de la Decisión 2004/258, una mayor apertura permite una mejor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y refuerza la legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración. En segundo lugar, ese interés público superior resulta, en concreto, según los demandantes, del interés en saber en qué medida el BCE ponderó diversos objetivos al redactar el acuerdo relativo a la provisión urgente de liquidez de 17 de mayo de 2017 y cómo sus expertos jurídicos interpretaron el marco normativo que le afecta. En tercer lugar, según los demandantes, el BCE cometió un error de Derecho al ponderar los intereses afectados ya que, según los demandantes, se basó en la premisa errónea de la primacía del interés en la confidencialidad. Según los demandantes, se desprende en particular del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), que es necesaria una ponderación de los intereses, con independencia de que el documento cuyo acceso se solicita se refiera a las actividades administrativas de la institución o a su área principal de actividad.
- 63 El BCE refuta dichas alegaciones.
- 64 Es preciso señalar, con carácter preliminar, que, en los supuestos previstos en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, corresponde al BCE explicar la inexistencia de un interés público superior que justifique la divulgación del documento de que se trate (véanse, por analogía, las sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 49, y de 12 de septiembre de 2013, Besselink/Consejo, T-331/11, no publicada, EU:T:2013:419, apartado 96).
- 65 En concreto, el régimen de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 se basa en la ponderación de los intereses en juego en una situación determinada, a saber, los intereses que se verían favorecidos por la divulgación de los documentos de que se trate, por una parte, y aquellos otros que resultarían amenazados por esa divulgación, por otra. La decisión que se adopte sobre una solicitud de acceso a documentos depende de la cuestión de determinar qué interés debe prevalecer en el caso concreto (véase, por analogía, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 42).
- 66 Si bien corresponde a la institución afectada ponderar intereses divergentes, incumbe a la parte demandante invocar de manera concreta las circunstancias que fundamentan dicho interés público superior. La exposición de consideraciones de carácter meramente genérico no basta para acreditar que un interés público superior prevalece sobre las razones que justifican la denegación de la divulgación de los documentos controvertidos (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Herbert Smith Freehills/Comisión, T-755/14, no publicada, EU:T:2016:482, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 67 En el presente asunto, como se desprende de la Decisión impugnada, el BCE consideró que no existía un interés público superior que justificase la divulgación del documento controvertido. A este respecto, el BCE precisó, en primer lugar, que el interés alegado por los demandantes, a saber, el derecho de los ciudadanos a verificar la legalidad de las medidas adoptadas por el BCE, aun admitiendo su naturaleza de interés público, no prevalecía sobre los intereses protegidos por la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno. En segundo lugar, conforme a la Decisión impugnada, el interés público se sirve de forma más eficaz en el presente asunto mediante la protección de las consultas y

deliberaciones internas del BCE, cuando esa protección era necesaria para garantizar la capacidad del BCE de llevar a cabo sus funciones. En tercer lugar, conforme a la Decisión impugnada, el documento controvertido no se pronuncia sobre la legalidad de sus actos. En cuarto lugar, únicamente el juez de la Unión es competente para examinar la legalidad de los actos del BCE.

- 68 Ninguna de las alegaciones formuladas por los demandantes puede desvirtuar esta apreciación.
- 69 En primer lugar, procede desestimar la alegación de los demandantes basada en una supuesta mayor apertura que, según ellos, resulta del considerando 1 de la Decisión 2004/258. Como se desprende de una lectura conjunta de los considerandos 1 a 3 de la Decisión 2004/258, el mayor acceso a los documentos y archivos del BCE al que se refiere esta Decisión debe conciliarse con la necesidad de salvaguardar entre otros la independencia del BCE y la confidencialidad de ciertas cuestiones vinculadas al cumplimiento de sus funciones (véase el apartado 16 anterior).
- 70 En segundo lugar, en lo que respecta al interés de los ciudadanos en verificar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión, procede considerar que, a la vista de la jurisprudencia citada en el apartado 66 anterior, una consideración tan genérica no puede bastar para acreditar que el principio de transparencia presenta, en el caso de autos, una gravedad especial que pueda prevalecer sobre las razones que justifican la denegación de la divulgación del documento controvertido (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Herbert Smith Freehills/Comisión*, T-755/14, no publicada, EU:T:2016:482, apartado 74).
- 71 En tercer lugar, en lo que se refiere al interés en saber en qué medida el BCE ponderó distintos objetivos al redactar el acuerdo relativo a la provisión urgente de liquidez de 17 de mayo de 2017 y cómo sus expertos jurídicos interpretaron el marco normativo que le afecta, procede considerar que dicho interés, aun admitiendo su naturaleza pública, no ha quedado demostrado en el presente asunto. Como alega el BCE, el acuerdo y el documento controvertido fueron adoptados en fechas muy alejadas en el tiempo y dicho documento se refiere no a la provisión urgente de liquidez, sino a cuestiones generales vinculadas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE. En ese contexto, no ha quedado acreditado que el documento controvertido tenga un vínculo directo con el acuerdo relativo a la provisión urgente de liquidez.
- 72 En todo caso, el interés en tener acceso al documento controvertido como supuesto documento preparatorio del acuerdo relativo a la provisión urgente de liquidez no puede prevalecer sobre el interés público subyacente a la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, a saber, el interés público relativo a la protección, por una parte, de un espacio de reflexión interno del BCE que permita un intercambio de puntos de vista confidencial dentro de los órganos de decisión de la institución en el contexto de sus deliberaciones y consultas preliminares y, por otra parte, de un espacio de intercambio de puntos de vista confidencial entre el BCE y las autoridades nacionales afectadas. Además, dado que el acuerdo relativo a la provisión urgente de liquidez es un documento público, los demandantes podían examinarlo para verificar qué ponderación de los distintos objetivos perseguidos y qué interpretación del marco normativo que le afecta adoptó el BCE durante su redacción.
- 73 Por cuanto precede debe desestimarse la segunda parte del segundo motivo y, por consiguiente, el motivo en su totalidad.
- 74 Dado que el BCE podía, fundadamente, basar su negativa a dar acceso al documento controvertido en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no es necesario examinar el primer motivo relativo a la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión.
- 75 Por consiguiente, procede desestimar el recurso en su totalidad por infundado.

Costas

- 76 A tenor del apartado 1 del artículo 134 del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 77 Por haber sido desestimados los motivos de los demandantes, procede condenarlos en costas, de conformidad con lo solicitado por el BCE.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Los Sres. Fabio De Masi y Yanis Varoufakis cargarán con sus propias costas y con las del Banco Central Europeo (BCE).**

Prek

Schalin

Costeira

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de marzo de 2019.

Firmas