



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Tercera Sala ampliada)

de 6 de octubre de 2021 *

«Acceso a los documentos — Decisión 2004/258/CE — Documentos relativos a la adopción de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Denegación parcial de acceso — Excepción relativa a la protección de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE — Documentos que reflejan los resultados de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE — Obligación de motivación — Excepción relativa a la protección de la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro — Excepción relativa a la protección de la estabilidad del sistema financiero de la Unión o de un Estado miembro — Excepción relativa a la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión — Concepto de información confidencial — Presunción general de confidencialidad — Excepciones a la obligación de secreto profesional — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales»

En el asunto T-827/17,

Aeris Invest Sàrl, con domicilio social en Luxemburgo (Luxemburgo), representada por el Sr. R. Vallina Hoset y la Sra. E. Galán Burgos, abogados,

parte demandante,

contra

Banco Central Europeo (BCE), representado por la Sra. T. Filipova y los Sres. D. Báez Seara y F. von Lindeiner, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. Kottmann, abogado,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por los Sres. É. Gippini Fournier y J. Rius y por las Sras. C. Ehrbar y A. Steiblyté, en calidad de agentes,

y por

Banco Santander, S. A., con domicilio social en Santander (Cantabria), representado por el Sr. J. M. Rodríguez Cárcamo y la Sra. A. M. Rodríguez Conde, abogados,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: español.

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de las Decisiones LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 y LS/MD/17/419 del BCE, de 7 de noviembre de 2017, por las que se deniega el acceso completo a determinados documentos relativos a la adopción de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español, S. A.,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. A. M. Collins, Presidente, y los Sres. V. Kreuzschitz, Z. Csehi y G. De Baere (Ponente) y la Sra. G. Steinfatt, Jueces;

Secretaria: Sra. A. Juhász-Tóth, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

I. Antecedentes del litigio

Resolución de Banco Popular Español, S. A.

- 1 Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular»), era una entidad de crédito establecida en España que estaba sujeta a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE) con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63).
- 2 El 6 de junio de 2017, el BCE realizó una evaluación sobre la situación de graves dificultades en que Banco Popular estaba o iba a estar probablemente (en lo sucesivo, «evaluación FOLTF»), previa consulta a la Junta Única de Resolución (JUR), de conformidad con el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1).
- 3 Ese mismo día, el Consejo de Administración de Banco Popular comunicó al BCE que había llegado a la conclusión de que el banco iba a estar probablemente en situación de graves dificultades.
- 4 También ese mismo día, el BCE comunicó a la JUR y a la Comisión Europea la versión definitiva de la evaluación FOLTF, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 806/2014.
- 5 En la evaluación FOLTF, el BCE indicó que, en los últimos meses, la situación de tesorería de Banco Popular había sufrido un importante deterioro debido principalmente a una merma significativa de su base de depósitos.

- 6 Habida cuenta, en particular, de las excesivas retiradas de depósitos, de la rápida pérdida de liquidez sufrida por Banco Popular y de la incapacidad de este para generar más liquidez, el BCE consideró que existían elementos objetivos que indicaban que Banco Popular probablemente no podría hacer frente en un futuro cercano a sus deudas o demás responsabilidades a su vencimiento. El BCE concluyó que cabía considerar que Banco Popular estaba en situación de graves dificultades o que, en cualquier caso, probablemente iba a estarlo en un futuro cercano, de conformidad con el artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.
- 7 El 7 de junio de 2017, la sesión ejecutiva de la JUR adoptó la Decisión SRB/EES/2017/08 relativa a un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular, sobre la base del Reglamento n.º 806/2014 (en lo sucesivo, «dispositivo de resolución»). El dispositivo de resolución designa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) como destinatario.
- 8 Con anterioridad a la adopción del dispositivo de resolución, se realizó una valoración de Banco Popular con arreglo al artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014. Esa valoración comprende un primer informe de valoración de 5 de junio de 2017 elaborado por la JUR con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 806/2014 y un segundo informe de valoración de 6 de junio de 2017 elaborado por un experto independiente en virtud del artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014. Ambos informes de valoración se anexan al dispositivo de resolución.
- 9 Al considerar que se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR decidió someter a Banco Popular a un procedimiento de resolución. Así, la JUR consideró, primero, que Banco Popular estaba en situación de graves dificultades o probablemente iba a estarlo; segundo, que no existían otras medidas que pudieran impedir la inviabilidad de Banco Popular en un plazo razonable, y, tercero, que era necesaria, en aras del interés público, una medida de resolución en forma de instrumento de venta del negocio de Banco Popular.
- 10 La aplicación del instrumento de venta del negocio consistía en transmitir acciones de Banco Popular, libres y exentas de cualesquiera derechos o cargas de cualquier tercero, a Banco Santander, S. A., como contraprestación del pago de un precio de compra de un euro.
- 11 El 7 de junio de 2017, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2017/1246, por la que se aprueba el régimen de resolución de Banco Popular (DO 2017, L 178, p. 15), y la notificó a la JUR.
- 12 Ese mismo día, el FROB adoptó las medidas necesarias para ejecutar el dispositivo de resolución, con arreglo al artículo 29 del Reglamento n.º 806/2014.
- 13 La JUR publicó en su sitio de Internet una comunicación en la que se resumían los efectos del dispositivo de resolución. Además, el 11 de julio de 2017, el dispositivo de resolución fue objeto de una comunicación sucinta que se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2017, C 222, p. 3). Esta comunicación señala que puede encontrarse más información sobre el dispositivo de resolución en el sitio de Internet de la JUR y facilita el enlace para acceder a esa información, incluida la versión no confidencial del dispositivo de resolución. Ese mismo día, la Decisión 2017/1246 fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2017, L 178, p. 15).

- 14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 18 de septiembre de 2017, la demandante, Aeris Invest Sàrl, interpuso un recurso de anulación contra el dispositivo de resolución. Dicho recurso se registró con el número T-628/17. El 10 de octubre de 2017, la demandante también interpuso un recurso por responsabilidad extracontractual contra la JUR con objeto de que se repare el perjuicio que considera haber sufrido como consecuencia de la adopción del dispositivo de resolución. Este asunto se registró con el número T-714/17.

Solicitudes de acceso a documentos presentadas por la demandante

- 15 La demandante era titular de acciones de Banco Popular antes de la adopción del dispositivo de resolución.
- 16 Entre el 19 de junio y el 2 de agosto de 2017, la demandante presentó tres solicitudes de acceso a documentos ante el BCE, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2004/258/CE del BCE, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del BCE (DO 2004, L 80, p. 42), en su versión modificada, por un lado, mediante la Decisión 2011/342/UE del BCE, de 9 de mayo de 2011 (DO 2011, L 158, p. 37), y, por otro lado, mediante la Decisión (UE) 2015/529 del BCE, de 21 de enero de 2015 (DO 2015, L 84, p. 64), así como dos solicitudes ante el Banco de España. Las solicitudes dirigidas al Banco de España, que se referían a unos documentos expedidos por el BCE o en poder de este último, fueron transmitidas al BCE, con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, de la Decisión 2004/258.
- 17 En respuesta a las solicitudes de acceso a los documentos presentadas por la demandante, el BCE adoptó cuatro decisiones, a saber, la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, la Decisión LS/PT/2017/77, de 30 de agosto de 2017, la Decisión LS/PT/2017/71, de 31 de agosto de 2017, y la Decisión LS/PT/2017/74, de 1 de septiembre de 2017.
- 18 A raíz de estas Decisiones, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, de la Decisión 2004/258, la demandante presentó una única solicitud confirmatoria ante el Comité Ejecutivo del BCE (en lo sucesivo, «solicitud confirmatoria») en la que agrupó todos los documentos a los que deseaba acceder de manera completa y que eran el objeto de las Decisiones del BCE mencionadas en el apartado 17 de la presente sentencia.
- 19 De esta forma, la demandante solicitó, en particular, acceso a los siguientes documentos:
- Los datos ocultos relativos al techo de la provisión urgente de liquidez (*emergency liquidity assistance*; en lo sucesivo, «ELA»), a los volúmenes de ELA efectivamente facilitados, a las garantías presentadas por Banco Popular para su concesión (en lo sucesivo, «garantías presentadas»), a la situación de liquidez y a las ratios de capital.
 - La evaluación FOLTF.
 - Cualquier documento del Banco de España que contuviese el saldo diario (positivo o negativo) de depósitos de Banco Popular, es decir, tanto reintegros como cantidades depositadas desde el 1 de enero hasta el 6 de junio de 2017, y cualquier documento que contuviese dichos datos o parte de ellos.
 - Cualquier documento del Banco de España relativo, primero, al saldo medio (positivo o negativo) de los depósitos de Banco Popular, es decir, tanto reintegros como cantidades depositadas desde el 1 de enero hasta el 23 de mayo de 2017, ambas fechas inclusive, y,

segundo, al saldo diario (positivo o negativo) de los depósitos retirados de Banco Popular desde el 1 de enero hasta el 23 de mayo de 2017, ambas fechas inclusive.

- los documentos enviados por Banco Popular al BCE y al Banco de España en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) entre el 1 y el 6 de junio de 2017 relacionados con la adopción por parte de la JUR del dispositivo de resolución, en particular las comunicaciones enviadas por Banco Popular al BCE el 6 de junio de 2017 y, subsidiariamente, la carta que habría enviado Banco Popular al BCE el 6 de junio de 2017.
- 20 El BCE respondió a la solicitud confirmatoria mediante tres decisiones adoptadas el 7 de noviembre de 2017 (en lo sucesivo, «Decisiones impugnadas»).
 - 21 Mediante la Decisión LS/MD/17/405, de 7 de noviembre de 2017 (en lo sucesivo, «primera Decisión impugnada»), el BCE denegó el acceso a la información indicada en los guiones tercero y cuarto del apartado 19 de la presente sentencia. Según el BCE, el documento que contenía esa información estaba amparado por una presunción general de confidencialidad en virtud del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, que tiene por objeto salvaguardar la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión.
 - 22 El BCE indicó a este respecto que, en el ejercicio de sus actividades continuadas de supervisión prudencial, recababa información sobre los depósitos al cierre de cada período, en relación con las entidades de crédito que supervisa directamente. Señaló asimismo que este seguimiento no incluye habitualmente información sobre el saldo diario (positivo o negativo) de depósitos, es decir, tanto de reintegros como de cantidades depositadas, ni información sobre la capacidad de cobertura de liquidez de la entidad de crédito en cuestión. En el caso de Banco Popular, el BCE comenzó a recabar excepcionalmente esa información el 3 de abril de 2017.
 - 23 Según el BCE, él mismo preparó el documento que contenía esa información en el ejercicio de su función de supervisión prudencial, y su contenido fue tenido en cuenta al preparar la evaluación FOLTE, por lo que el documento solicitado forma parte del expediente administrativo relativo a la supervisión prudencial continuada de Banco Popular y al procedimiento FOLTF.
 - 24 El BCE entendió que, en consecuencia, el documento solicitado estaba amparado por las obligaciones de secreto profesional contempladas en el artículo 27 del Reglamento n.º 1024/2013, en los artículos 53 y siguientes de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y en el artículo 84 de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190). Según el BCE, su divulgación podía perjudicar no solo a Banco Popular, sino también al sistema bancario en general, puesto que los bancos ya no podrían confiar en que la información que proporcionen al BCE conservará carácter confidencial.

- 25 Mediante la Decisión LS/MD/17/406, de 7 de noviembre de 2017 (en lo sucesivo, «segunda Decisión impugnada»), el BCE denegó el acceso a la información indicada en el primer guion del apartado 19 de la presente sentencia. Esa información se había ocultado con ocasión del acceso parcial que el BCE había concedido a la demandante a raíz de su primera solicitud de acceso. Dicho acceso parcial correspondía a los cuatro documentos siguientes:
- Una carta del gobernador del Banco de España al presidente del BCE, titulada «Emergency Liquidity Assistance», de 5 de junio de 2017.
 - Una carta de seguimiento del gobernador del Banco de España al presidente del BCE, titulada «Emergency Liquidity Assistance», de 5 de junio de 2017.
 - Una propuesta del Comité Ejecutivo al Consejo de Gobierno del BCE, titulada «Emergency Liquidity Assistance request from the Banco de España», de 5 de junio de 2017.
 - Las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno del BCE celebrada por conferencia telefónica el 5 de junio de 2017.
- 26 El BCE decidió que no podía concederse el acceso completo a esos documentos por varios motivos. En primer lugar, porque la información que contienen sobre el techo de la ELA y el volumen efectivamente facilitado estaba amparada por las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, relativo a la protección del interés público respecto de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE; en el artículo 4, apartado 1, letra a), segundo guion, de dicha Decisión, relativo a la protección del interés público respecto de la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro, y en el artículo 4, apartado 1, letra a), séptimo guion, de dicha Decisión, relativo a la protección del interés público respecto de la estabilidad del sistema financiero de la Unión o de un Estado miembro. En segundo lugar, porque la información que contienen los documentos solicitados relativa a las garantías presentadas también estaba amparada por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258, referido a la protección de los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas. En tercer lugar, porque la información sobre la situación de liquidez de Banco Popular y sus ratios de capital estaba amparada por las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, relativo a la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión, y en el artículo 4, apartado 2, primer guion, de dicha Decisión, relativo a la protección de los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas.
- 27 Por lo que respecta a la información sobre el techo de la ELA y el volumen de la ELA efectivamente facilitado, el BCE indicó que la divulgación de esa información podía perjudicar específica y efectivamente a la política monetaria y a la estabilidad financiera por cuanto la facultad discrecional de los bancos centrales nacionales para hacer frente a problemas temporales de liquidez constituye un elemento esencial de la estabilidad financiera y un prerequisite indispensable para la eficacia de la política monetaria.
- 28 Según el BCE, la resolución de Banco Popular incrementó la sensibilidad del mercado financiero español a posibles casos similares. La confianza del mercado se deterioró, especialmente en relación con las entidades financieras de menor tamaño. La divulgación de la información sobre el techo de la ELA y el volumen de la ELA efectivamente facilitado podría reavivar, según el BCE, las tensiones respecto de las entidades financieras o dar lugar a especulaciones infundadas en relación con la situación de Banco Santander. El BCE añadió que, dado que los mercados

financieros están muy interconectados, cualquier acontecimiento negativo que se produzca en España podría tener efectos de contagio en otros Estados miembros que podrían perjudicar la estabilidad financiera de la Unión.

- 29 Además, el BCE señaló que la divulgación del techo de la ELA y del volumen de la ELA efectivamente facilitado a Banco Popular podía reducir la flexibilidad de los bancos centrales nacionales para adecuar la concesión de ELA a las circunstancias específicas en casos futuros y que, asimismo, la divulgación de estos datos podría crear la expectativa de que los bancos centrales nacionales y el BCE actuarán siempre del mismo modo, incluso en situaciones que no justifiquen tal proceder.
- 30 Por lo que atañe a las garantías presentadas, el BCE subrayó, en esencia, que la divulgación de esos datos perjudicaría la eficacia de la ELA como herramienta para mantener la estabilidad financiera. Según el BCE, se disuadiría a los bancos de solicitar una ELA en tiempo oportuno si se publicara la información relativa a las garantías presentadas. La divulgación de tal información, incluso *a posteriori*, podría tener además por efecto reducir la flexibilidad de los bancos centrales nacionales para tomar en consideración una gama amplia de activos posibles, ya que el conocimiento del criterio que han seguido en el pasado crearía expectativas en relación con el tipo de garantías que podrían aceptarse en el futuro. Tal divulgación reduciría la posibilidad de responder eficazmente a problemas de liquidez futuros y obstaría a la eficacia de la ELA como herramienta de mantenimiento de la estabilidad financiera.
- 31 En lo tocante a la información relativa a la situación de liquidez y a las ratios de capital de Banco Popular, el BCE señaló que estaba sujeta a la supervisión prudencial y que, por tanto, estaba amparada por las reglas de secreto profesional y de confidencialidad aplicables en ese ámbito, contempladas en el artículo 27 del Reglamento n.º 1024/2013, en relación con los artículos 53 y siguientes de la Directiva 2013/36. Según el BCE, la divulgación de esos datos daría lugar a especulaciones sobre la posición de liquidez de Banco Santander y sus necesidades de financiación entre los participantes del mercado, lo que generaría tensiones financieras infundadas, por lo que su divulgación podría perjudicar, por un lado, al interés público respecto de la estabilidad del sistema financiero de España y de la Unión y, por otro lado, a los intereses comerciales de Banco Santander.
- 32 Por último, el BCE indicó que, en su opinión, no existía ningún interés público superior que permitiera inaplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258. Consideró que el interés invocado en el caso de autos por la demandante, a saber, su condición de antiguo accionista, constituía un interés privado que no podía prevalecer sobre el interés público protegido por dicha disposición.
- 33 Mediante la Decisión LS/MD/17/419, de 7 de noviembre de 2017 (en lo sucesivo, «tercera Decisión impugnada»), el BCE denegó el acceso a los documentos indicados en los guiones segundo y quinto del apartado 19 de la presente sentencia. El BCE entendió que estaban amparados por una presunción general de confidencialidad fundada en las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, relativo a la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión, y en el artículo 4, apartado 2, primer guion, de la misma Decisión, relativo a la protección de los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas.

- 34 El BCE explicó que, por lo que respecta a la versión íntegra de la evaluación FOLTF y a la documentación facilitada por Banco Popular, a saber, su situación de capital y de liquidez, los datos relativos a los requisitos exigidos para su autorización y las comunicaciones transmitidas por este último al BCE entre el 1 y el 6 de junio de 2017, estos documentos formaban parte de expedientes administrativos relativos a la supervisión prudencial continuada y al procedimiento de la evaluación FOLTF.
- 35 Concluyó que, dado que esos expedientes administrativos estaban vinculados al ejercicio por el BCE de sus misiones como autoridad de supervisión prudencial, estaban amparados por las obligaciones de secreto profesional y de confidencialidad aplicables en este ámbito, establecidas en el artículo 27 del Reglamento n.º 1024/2013, en los artículos 53 y siguientes de la Directiva 2013/36 y en el artículo 84 de la Directiva 2014/59.
- 36 Según el BCE, la divulgación de los documentos solicitados podía perjudicar no solo a la entidad de crédito de que se trata, sino también al sistema bancario en general, puesto que los bancos ya no podrían confiar en que la información que proporcionen al BCE con fines de supervisión prudencial conservará carácter confidencial.
- 37 El BCE consideró que el régimen de secreto profesional y de confidencialidad solo autoriza la divulgación de información confidencial en forma sumaria o agregada, de manera que la entidad de crédito en cuestión no pueda ser identificada individualmente, y que dicho régimen seguía aplicándose aun cuando una entidad de crédito hubiese sido objeto de resolución.
- 38 A continuación, el BCE señaló que los documentos solicitados también contenían información sobre la posición de Banco Popular en el mercado y sobre sus activos y pasivos, cuya divulgación podía perjudicar a los intereses comerciales de Banco Popular y de su matriz, Banco Santander. El BCE entendió, en particular, que datos como la valoración del impacto de la liquidez de Banco Popular sobre la estructura de financiación y operativa de su filial Banco Popular Portugal eran sensibles desde el punto de vista comercial y podían originar especulaciones infundadas sobre la situación financiera y la liquidez del grupo.
- 39 Por último, el BCE indicó que, a su parecer, no existía ningún interés público superior que permitiera inaplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258. Consideró que el interés invocado en el caso de autos por la demandante, a saber, su condición de antiguo accionista, constituía un interés privado que no podía prevalecer sobre el interés público protegido por esta disposición.

II. Hechos posteriores a la interposición del recurso

- 40 A raíz de diversos recursos interpuestos por varios antiguos accionistas, incluida la demandante, y acreedores de Banco Popular, ante el Panel de Recurso de la JUR, esta última publicó en su sitio de Internet determinados documentos relativos a la resolución de Banco Popular.
- 41 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 6 de febrero de 2018, la demandante interpuso un recurso de anulación contra la decisión del Panel de Recurso de la JUR de 28 de noviembre de 2017, registrado con el número T-62/18.

- 42 Asimismo, el 18 de julio de 2018, la demandante interpuso un recurso de anulación contra la Decisión LS/MD/18/141 del BCE, de 8 de mayo de 2018, por la que este denegaba el acceso a determinados documentos —distintos de los que son objeto del presente recurso— relativos a la resolución de Banco Popular. Este recurso se registró con el número T-442/18.
- 43 El 14 de junio de 2018, la firma Deloitte transmitió a la JUR el informe de valoración realizado para determinar si los accionistas y los acreedores habrían recibido mejor tratamiento si la entidad objeto de resolución hubiera sido sometida a un procedimiento de insolvencia ordinario, conforme a lo dispuesto en el artículo 20, apartados 16 a 18, del Reglamento n.º 806/2014 (en lo sucesivo, «valoración 3»).
- 44 El 6 de agosto de 2018, la JUR publicó en su sitio de Internet su dictamen de 2 de agosto de 2018 relativo a su Decisión preliminar SRB/EES/2018/132 respecto a la potencial concesión de una compensación a los accionistas y acreedores afectados por las medidas de resolución respecto de Banco Popular y a la iniciación del procedimiento relativo al derecho a ser oído, así como una versión no confidencial de la valoración 3. El 7 de agosto de 2018, una comunicación sobre el dictamen de la JUR de 2 de agosto de 2018 se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2018, C 277 I, p. 1).
- 45 El 17 de marzo de 2020, la JUR adoptó la Decisión SRB/EES/2020/52, por la que se determinaba la potencial concesión de una compensación a los accionistas y a los acreedores afectados por las medidas de resolución acometidas respecto de Banco Popular. En dicha Decisión, publicada en su sitio de Internet, la JUR consideró que los accionistas y los acreedores que se habían visto afectados por la resolución de Banco Popular no tenían derecho a una compensación del Fondo Único de Resolución (FUR), con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 806/2014. Un comunicado relativo a esta Decisión se publicó el 20 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2020, C 91, p. 2).

III. Procedimiento y pretensiones de las partes

- 46 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 27 de diciembre de 2017, la demandante interpuso el presente recurso.
- 47 Mediante escrito separado presentado ese mismo día en la Secretaría del Tribunal, la demandante solicitó que se sustanciase el presente recurso por el procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El BCE presentó sus observaciones sobre esta solicitud en el plazo señalado. Mediante decisión de 26 de enero de 2018, el Tribunal (Sala Octava) denegó la solicitud de procedimiento acelerado.
- 48 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 6 de marzo de 2018, Banco Popular y Banco Santander, respectivamente, solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del BCE.
- 49 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de abril de 2018, la Comisión solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del BCE.
- 50 Mediante decisión de 17 de julio de 2018, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal admitió la intervención de la Comisión. Esta presentó su escrito de formalización de la intervención, y las partes principales presentaron sus observaciones sobre dicho escrito en el plazo señalado.

- 51 Mediante autos de 27 de julio de 2018, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal admitió las intervenciones de Banco Santander y de Banco Popular. Estos presentaron sus escritos de formalización de la intervención, y las partes principales presentaron sus observaciones sobre dichos escritos en el plazo señalado.
- 52 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de octubre de 2018, Banco Santander comunicó al Tribunal que, con efectos de 28 de septiembre de 2018, había sucedido a título universal a Banco Popular y que se retiraba la intervención de este último.
- 53 La demandante presentó observaciones sobre la retirada de la intervención de Banco Popular en el plazo señalado. Ni el BCE ni la Comisión presentaron observaciones al respecto.
- 54 Mediante auto de 5 de febrero de 2019, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal archivó la intervención de Banco Popular, haciéndolo constar en el Registro, y decidió que Banco Santander cargara con sus propias costas y con las costas de la demandante relativas a la intervención de Banco Popular. Decidió asimismo que el BCE y la Comisión cargaran con sus respectivas costas.
- 55 Mediante decisión del Presidente de la Sala Octava de 1 de agosto de 2019, oídas las partes, se suspendió el procedimiento con arreglo al artículo 69, letra b), del Reglamento de Procedimiento, hasta que recayera una resolución definitiva en el asunto que después dio lugar a la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espíritu Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, en aplicación del artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Tercera, a la que consecuentemente se atribuyó el presente asunto.
- 57 El 19 de diciembre de 2019, el Tribunal de Justicia dictó la sentencia BCE/Espíritu Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). En consecuencia, se reanudó el procedimiento del presente asunto.
- 58 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas por el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, por un lado, se instó a la demandante a que se pronunciara sobre las consecuencias que, en su opinión, habían de extraerse de la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espíritu Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), para el presente asunto y, por otro lado, se instó al BCE, a la Comisión y a Banco Santander a que presentaran sus observaciones sobre la respuesta de la demandante.
- 59 Como diligencia de ordenación del procedimiento prevista por el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, se instó a la demandante, al BCE y a la Comisión a que respondieran por escrito a determinadas preguntas del Tribunal. Dichas partes respondieron a las preguntas en el plazo señalado.
- 60 Mediante auto de diligencias de prueba de 27 de noviembre de 2020, el Tribunal ordenó al BCE, sobre la base, por una parte, del artículo 24, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, por otra, de los artículos 91, letra c), y 104 del Reglamento de Procedimiento, que presentara los documentos a los que se había denegado el acceso mediante las Decisiones impugnadas.
- 61 A propuesta de la Sala Tercera, el Tribunal decidió, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

- 62 Mediante escrito de 12 de febrero de 2021, Banco Santander manifestó que, debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, le resultaba imposible asistir a la vista oral en Luxemburgo (Luxemburgo) y solicitó poder formular sus alegaciones por videoconferencia. Mediante decisión de 17 de febrero de 2021, el Presidente de la Sala Tercera ampliada decidió acceder a la solicitud de Banco Santander.
- 63 En la vista celebrada el 4 de marzo de 2021, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales que les formuló el Tribunal.
- 64 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule las Decisiones impugnadas.
 - Condene en costas al BCE.
- 65 El BCE, apoyado por la Comisión y Banco Santander, solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

IV. Fundamentos de Derecho

- 66 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cinco motivos. El primer motivo se basa en que el BCE infringió, en las Decisiones impugnadas, el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258. En el segundo motivo, la demandante alega que, en la segunda Decisión impugnada, el BCE infringió el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258. El tercer motivo tiene por objeto la anulación de las Decisiones impugnadas segunda y tercera por infracción del artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258. El cuarto motivo se basa en la vulneración del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). En el quinto motivo, invocado por primera vez en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención de la Comisión y de Banco Santander, la demandante sostiene que la segunda Decisión impugnada está viciada por un incumplimiento de la obligación de motivación en lo referente a la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258.
- 67 Antes de examinar los cinco motivos invocados por la demandante, procede verificar si subsisten el objeto del litigio y el interés de la demandante en ejercitar la acción.
- 68 A continuación, habrá de examinarse el tenor de la segunda Decisión impugnada. A partir de dicho análisis, habrán de abordarse, para empezar, los motivos quinto y segundo. Seguidamente, se examinará el primer motivo, así como el tercer motivo, en su caso, y finalmente el cuarto motivo.

A. Sobre el objeto del litigio y el interés de la demandante en ejercitar la acción

- 69 En su escrito de formalización de la intervención, Banco Santander llama la atención del Tribunal sobre el hecho de que, desde la interposición del presente recurso, una parte relevante de los documentos ha sido ya publicada o va a serlo próximamente en el sitio de Internet de la JUR a

raíz de ciertas decisiones adoptadas por el Panel de Recurso de esta (véanse, a este respecto, los apartados 40 y siguientes de la presente sentencia). Banco Santander entiende que esta circunstancia podría privar al recurso de su objeto.

- 70 El BCE y la demandante refutan las alegaciones de Banco Santander.
- 71 Como acertadamente señala Banco Santander, se ha declarado que una parte coadyuvante carece de legitimación para proponer de forma autónoma una causa de inadmisión, por lo que el Tribunal no está obligado a examinar los motivos invocados exclusivamente por esta que no sean de orden público (sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, EU:C:1993:111, apartado 22, y de 13 de diciembre de 2018, Post Bank Iran/Consejo, T-559/15, EU:T:2018:948, apartado 63).
- 72 No obstante, de conformidad con el artículo 131, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, si el Tribunal constata que el recurso ha quedado sin objeto y que procede su sobreseimiento, podrá decidir en cualquier momento, de oficio, a propuesta del Juez Ponente y tras oír a las partes, resolver mediante auto motivado.
- 73 Como se ha reconocido en reiterada jurisprudencia, el interés en ejercitar la acción de un demandante, a la vista del objeto del recurso, debe existir cuando se interpone este, so pena de inadmisión del recurso. Ese objeto del litigio debe perdurar, al igual que el interés en ejercitar la acción, hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento, lo que supone que el recurso debe poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véase la sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 74 En lo que se refiere, por una parte, al objeto del litigio, el Tribunal de Justicia ha recordado, en el apartado 33 de su sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52), que, en el ámbito del acceso del público a los documentos de las instituciones de la Unión, el litigio conserva su objeto mientras la decisión por la que la institución de que se trate haya denegado el acceso al documento solicitado no haya sido formalmente revocada por esa institución, aun cuando el documento solicitado haya sido divulgado por un tercero.
- 75 Habida cuenta de que el BCE no ha revocado formalmente las Decisiones impugnadas, el presente recurso conserva su objeto.
- 76 En lo tocante, por otra parte, al interés de la demandante en ejercitar la acción, procede señalar que los documentos relativos al procedimiento de resolución de Banco Popular que han sido publicados parcial o íntegramente en el sitio de Internet de la JUR son los siguientes: primero, el dispositivo de resolución; segundo, el primer informe de valoración, de 5 de junio de 2017, elaborado por la JUR con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 806/2014; tercero, el segundo informe de valoración, de 6 de junio de 2017, elaborado por el experto independiente con arreglo al artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014; cuarto, el plan de resolución de 2016; quinto, el escrito sobre el proceso de venta de 6 de junio de 2017; sexto, la decisión de la JUR, de 3 de junio de 2017, de iniciar el proceso de venta de Banco Popular; séptimo, la carta de acompañamiento de la decisión de la JUR de 3 de junio de 2017 de iniciar el proceso de venta de Banco Popular; octavo, la valoración 3; noveno, el dictamen de la JUR de 2 de agosto de 2018 relativo a su decisión preliminar respecto a la potencial concesión de una compensación a los accionistas y a los acreedores afectados por la medida de resolución respecto de Banco Popular y a la iniciación del procedimiento relativo al derecho a ser oído;

décimo, el informe sobre los datos relativos al pasivo de 2017; undécimo, el informe sobre funciones críticas de 2017, y, duodécimo, determinados documentos recibidos de Banco Popular en el marco del proceso de venta privada.

- 77 Procede hacer constar que entre los documentos relacionados en el apartado 76 de la presente sentencia no se incluyen los que forman el objeto del presente litigio, mencionados en los apartados 21 a 25 y 33 de la presente sentencia, extremo que la demandante confirmó por escrito y también en la vista.
- 78 En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en una situación en la que la recurrente únicamente ha obtenido acceso al documento solicitado divulgado por un tercero y en la que la institución de que se trata sigue denegándole el acceso al documento solicitado, no puede considerarse que la recurrente haya obtenido el acceso a dicho documento o, por ello, que haya perdido el interés en solicitar la anulación de la decisión controvertida por el mero hecho de aquella divulgación. Por el contrario, en tal situación, la recurrente conserva un interés real en obtener el acceso a una versión autenticada del documento solicitado que garantice que la mencionada institución es su autora y que ese documento expresa su posición oficial (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, apartado 48).
- 79 Habida cuenta de que el BCE confirmó en la vista que no había divulgado los documentos solicitados con posterioridad a la interposición del presente recurso y que seguía denegando el acceso a ellos, procede concluir que la demandante conserva su interés en ejercitar la acción en el marco del presente recurso.

B. Sobre la interpretación de la segunda Decisión impugnada

- 80 Con carácter preliminar, procede señalar que existe una discordancia entre el modo en que el BCE resumió la segunda Decisión impugnada en sus escritos presentados ante el Tribunal y el propio tenor de dicha Decisión. Más concretamente, esta discordancia se refiere a la cuestión de qué disposiciones de la Decisión 2004/258 invocó el BCE en el marco de la segunda Decisión impugnada para denegar el acceso a los distintos tipos de información de que se trata.
- 81 Ha de señalarse, para empezar, que el Tribunal se apoyará en la versión inglesa de la segunda Decisión impugnada para interpretar el contenido de esta. En efecto, la versión española de la segunda Decisión impugnada lleva la mención «Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)». Es pacífico entre las partes que la versión inglesa de dicha Decisión debe ser considerada versión auténtica.
- 82 A continuación, procede recordar, como se ha expuesto en el apartado 25 de la presente sentencia, que la segunda Decisión impugnada contiene una denegación parcial de acceso a cuatro documentos que incluyen cinco categorías de información, a saber, datos relativos al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado, a las garantías presentadas, a la situación de liquidez de Banco Popular y a las ratios de capital de este último. Frente a estas cinco categorías de información, la segunda Decisión impugnada aplica cinco excepciones al derecho de acceso, que se solapan según el tipo de información en cuestión.
- 83 En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal en la vista, el BCE explicó que entendía que la segunda Decisión impugnada se basa en las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero, segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258, por lo que

- toca a cada una de las cinco categorías de información a las que se denegó el acceso (véase el apartado 82 de la presente sentencia). Según el BCE, esta interpretación queda confirmada por el anexo B.1 de su escrito de contestación, que incluye un cuadro referido a los documentos solicitados y a los motivos de denegación (parcial) de divulgación que invocó, el cual forma parte de la segunda Decisión impugnada.
- 84 En respuesta a las alegaciones del BCE, la demandante manifestó en la vista que consideraba que se había violado su derecho de defensa, dado que, por un lado, el anexo B.1 del escrito de contestación no se le había comunicado junto con la segunda Decisión impugnada y, por otro lado, el texto de la segunda Decisión impugnada no corroboraba la postura del BCE según la cual las cinco categorías de información a las que se había denegado el acceso estaban amparadas por el conjunto de excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero, segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258.
- 85 Procede hacer constar, en primer término, que la segunda Decisión impugnada tiene por objeto confirmar la Decisión LS/PT/2017/66 del BCE, de 11 de agosto de 2017. Pues bien, del texto de esta Decisión de 11 de agosto de 2017 se desprende que solo la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas estaba amparada por las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero, segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258 y que no estaba cubierta, en cambio, por tales excepciones la información relativa a la situación de liquidez de Banco Popular y a sus ratios de capital.
- 86 De igual forma, en la segunda Decisión impugnada, bajo la rúbrica «Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE» (Información sobre la situación de liquidez y las ratios de capital de Banco Popular), el BCE indica: «in your confirmatory application you do not contest the ECB’s reasoning and arguments put forward as justification for the non-disclosure of the liquidity situation and the capital ratios of BPE» (en su solicitud confirmatoria, Ud. no contradice la argumentación ni la motivación dada por el BCE para no divulgar la situación de liquidez y las ratios de capital de Banco Popular) y «the Executive Board takes the view that such data are protected under Article 4(1)(c) (“protected as such under Union law”) and the first indent of Article 4(2) (“the commercial interests of a natural or legal person”) of Decision ECB/2004/3» [el Comité Ejecutivo considera que dichos datos están protegidos de conformidad con la letra c) del artículo 4, apartado 1 («protegida como tal por el Derecho de la Unión»), y el primer guion del artículo 4, apartado 2 («los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas») de la Decisión BCE/2004/3]. Estas frases no dejan lugar a dudas en cuanto a que la información relativa a la situación de liquidez de Banco Popular y a sus ratios de capital no está amparada por las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero, segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258.
- 87 Asimismo, procede señalar que, contrariamente a lo alegado por el BCE, no consta en autos prueba alguna de que el anexo B.1 del escrito de contestación del BCE forme parte de la segunda Decisión impugnada.
- 88 En efecto, por un lado, la segunda Decisión impugnada no hace referencia a ningún anexo adjunto a la misma. Por otro lado, el cuadro que el anexo B.1 recoge se refiere a las tres Decisiones impugnadas y no exclusivamente a la segunda Decisión impugnada, de modo que resulta verosímil que dicho anexo se elaborase a los efectos del presente recurso.

- 89 Habida cuenta de estos elementos, procede concluir que, contrariamente a lo alegado por el BCE en sus escritos presentados ante el Tribunal y en la vista, la segunda Decisión impugnada no se basa en las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero, segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258 por lo que toca a cada una de las cinco categorías de información a las que se denegó el acceso. Más concretamente, en la segunda Decisión impugnada, sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero, segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258, el BCE solamente denegó el acceso al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas. El acceso a la información sobre las garantías presentadas también fue denegado sobre la base del artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258. En cambio, en lo atinente a la denegación de acceso a la información sobre la situación de liquidez de Banco Popular y sus ratios de capital, la segunda Decisión impugnada se basa únicamente en el artículo 4, apartados 1, letra c), y 2, primer guion, de la Decisión 2004/258.

C. Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación respecto de la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/58 en la segunda Decisión impugnada

- 90 En sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención de la Comisión y de Banco Santander, la demandante formula un motivo basado en que la segunda Decisión impugnada adolece de falta de motivación en la medida en que el BCE no expone en ella las razones por las que considera, por un lado, que la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas está cubierta por la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, relativo a la protección del interés público respecto de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE, y, por otro lado, que la divulgación de esta información podría menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por dicha excepción.
- 91 En apoyo de este motivo, la demandante hace referencia a la sentencia de 26 de abril de 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/BCE (T-251/15, no publicada, EU:T:2018:234). En esta sentencia, el Tribunal declaró que el BCE había incumplido su deber de motivación, por un lado, al no explicar las razones por las que los documentos solicitados en el marco de ese asunto estaban comprendidos en el ámbito al que se refiere la excepción del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 y, por otro lado, al no proporcionar una motivación que permitiese comprender y comprobar de qué manera el acceso a los documentos en cuestión habría perjudicado al interés protegido.

1. Observaciones preliminares

- 92 Es preciso señalar que la demandante no invocó el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación hasta una fase avanzada del procedimiento, a saber, en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención de la Comisión y de Banco Santander.
- 93 Pues bien, ha de recordarse que, en el marco de un recurso de anulación, el motivo basado en la falta o en la insuficiencia de motivación de un acto constituye un motivo de orden público que puede, incluso debe, ser planteado de oficio por el juez de la Unión y que, por consiguiente, las partes pueden invocar en cualquier fase del procedimiento (sentencias de 20 de febrero de 1997,

Comisión/Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, apartado 25; de 13 de diciembre de 2001, Krupp Thyssen Stainless y Acciai speciali Terni/Comisión, T-45/98 y T-47/98, EU:T:2001:288, apartado 125, y de 10 de febrero de 2021, Şanlı/Consejo, T-157/19, no publicada, EU:T:2021:75, apartado 34).

- 94 Además, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo, tal como está establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y consagrada en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa y tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente para determinar si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a este el ejercicio de su control sobre la legalidad de dicho acto (véanse las sentencias de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 29 y jurisprudencia citada, y de 10 de febrero de 2021, Şanlı/Consejo, T-157/19, no publicada, EU:T:2021:75, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 95 Conforme a jurisprudencia también reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control [sentencias de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 40; de 8 de mayo de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, apartado 85, y de 27 de enero de 2021, KPN/Comisión, T-691/18, no publicada, EU:T:2021:43, apartado 161].
- 96 En el presente asunto, como se expone a continuación, la negativa del BCE a conceder acceso a determinada información sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 no cumple tales exigencias.

2. Sobre el incumplimiento de la obligación de motivación

a) Sobre la falta de motivación respecto de la denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas

- 97 Procede comenzar recordando, en lo referente al marco jurídico aplicable al derecho de acceso a los documentos del BCE, que el artículo 1 TUE, párrafo segundo, reconoce el principio de apertura del proceso de toma de decisiones de la Unión. 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. Según el 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, tiene 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 ese apartado. Además, conforme al párrafo segundo 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, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos. A tenor del párrafo tercero 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 referido párrafo segundo. Según el párrafo cuarto de dicho apartado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el BCE y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) solo estarán sujetos al citado apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

- 98 La Decisión 2004/258 pretende, como señalan sus considerandos 2 y 3, autorizar un mayor acceso a los documentos del BCE que el que existía conforme al régimen de la Decisión 1999/284/CE del BCE, de 3 de noviembre de 1998, relativa al acceso público a los documentos y archivos del BCE (DO 1999, L 110, p. 30), salvaguardando al mismo tiempo su independencia y la de los bancos centrales nacionales y la confidencialidad de ciertas cuestiones vinculadas al cumplimiento de las funciones del BCE.
- 99 De esta manera, el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258 otorga a todo ciudadano de la Unión y a 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.
- 100 Este derecho se sujeta a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y de conformidad con 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 cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por los apartados 1 y 2 de dicho artículo o que contenga dictámenes para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno del BCE o con los bancos centrales nacionales.
- 101 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, deben interpretarse y aplicarse restrictivamente (sentencias de 29 de noviembre de 2012, Thesing y Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635, apartado 41, y de 12 de marzo de 2019, De Masi y Varoufakis/BCE, T-798/17, EU:T:2019:154, apartado 17).
- 102 A continuación, ha de señalarse que la sentencia de 26 de abril de 2018, Espíritu Santo Financial (Portugal)/BCE (T-251/15, no publicada, EU:T:2018:234), que la demandante invocó en apoyo del quinto motivo (véase el apartado 91 de la presente sentencia), fue anulada mediante la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espíritu Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 103 En la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espíritu Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), el Tribunal de Justicia declaró que, en vista de la competencia exclusiva atribuida al Consejo de Gobierno del BCE, el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258, en relación con el artículo 10, apartado 4, segunda frase, del Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE, anexo a los Tratados FUE y FUE (en lo sucesivo, «Estatutos del SEBC y del BCE»), debe interpretarse en el sentido de que protege la confidencialidad de los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno, sin que sea necesario que la denegación de acceso a los documentos que contienen esos resultados se supedite al requisito de que su divulgación perjudique a la protección del interés público [sentencias de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espíritu Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, apartado 43, y de 21 de octubre de 2020, BCE/Estate of Espíritu Santo Financial Group, C-396/19 P, no publicada, EU:C:2020:845, apartado 50].

- 104 El Tribunal de Justicia añadió que, de conformidad con los artículos 4, apartado 1, letra a), primer guion, y 7, apartado 1, de la Decisión 2004/258, el director general de la Secretaría del BCE está obligado a denegar el acceso a los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno, a menos que este haya decidido hacerlos públicos en todo o en parte [sentencias de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, apartado 44, y de 21 de octubre de 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, no publicada, EU:C:2020:845, apartado 51].
- 105 El Tribunal de Justicia concluyó que una decisión de denegar el acceso a los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno está motivada de manera suficiente en Derecho con la mera referencia a lo prescrito en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 cuando se trata de documentos que reflejen los resultados de dichas deliberaciones [sentencias de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, apartado 46, y de 21 de octubre de 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, no publicada, EU:C:2020:845, apartado 53].
- 106 En respuesta al requerimiento del Tribunal para que se posicionara sobre las consecuencias que habían de extraerse de la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), la demandante reconoce que dicha sentencia parece permitir al BCE acogerse a algún tipo de excepción a la obligación de motivación de sus decisiones en atención a las especiales características de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores que se desprende de los Estatutos del SEBC y del BCE. No obstante, la demandante subraya que el razonamiento del Tribunal de Justicia queda limitado exclusivamente a los «documentos que reflejen los resultados de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE».
- 107 Según el BCE, apoyado a este respecto por la Comisión y por Banco Santander, el quinto motivo de la demandante ha de desestimarse, a la vista de las consecuencias que deben extraerse de la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). El BCE entiende, de esta forma, que cumplió su obligación de motivación por el mero hecho de haber invocado la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 para denegar el acceso a la información solicitada.
- 108 El examen acerca de si el BCE motivó de manera suficiente en Derecho la segunda Decisión impugnada en cuanto deniega el acceso a determinada información al amparo de la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, relativo a la protección del interés público respecto de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE, debe realizarse teniendo en cuenta las referidas consideraciones.
- 109 Como correctamente señala el BCE, la motivación de la segunda Decisión impugnada se limita a la mera referencia a lo prescrito en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258 para denegar el acceso a la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas.
- 110 Ahora bien, la demandante alega, fundadamente, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los apartados 103 a 105 de la presente sentencia se desprende que solo para los documentos «que reflejen los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno» queda sujeta la denegación de acceso a un deber de motivación que puede limitarse a una mera referencia a lo prescrito en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258.

- 111 En el presente asunto, procede señalar que el BCE no especifica, para cada tipo de información a la que se deniega el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, en qué documento se encuentra esa información. Se limita a mencionar, de manera global, que los tres tipos de información a la que se deniega el acceso, al amparo de las excepciones que invoca, se encuentran en los cuatro documentos a los que se concedió un acceso parcial, a saber, una carta del gobernador del Banco de España al presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017; una carta de seguimiento del gobernador del Banco de España al presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017, una propuesta del Comité Ejecutivo al Consejo de Gobierno del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance request from Banco de España» de 5 de junio de 2017 y las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno del BCE celebrada por conferencia telefónica el 5 de junio de 2017.
- 112 Pues bien, de estos cuatro documentos, el único que, a todas luces, está destinado a dejar constancia de los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno del BCE son las actas de su 447.^a reunión, celebrada por conferencia telefónica el 5 de junio de 2017. A este respecto, el BCE explicó, en la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, que ha sido confirmada mediante la segunda Decisión impugnada, que las decisiones del Consejo de Gobierno de no poner objeciones al techo de la ELA se consignan en las actas de las reuniones de este órgano, las cuales, en virtud del artículo 10, apartado 4, de los Estatutos del SEBC y del BCE, son confidenciales, con el fin de salvaguardar la independencia de los miembros del Consejo de Gobierno y la eficacia de su proceso de adopción de decisiones.
- 113 Tras consultar las versiones confidenciales de los cuatro documentos de que se trata, que fueron presentados por el BCE a raíz de la diligencia de prueba mencionada en el apartado 60 de la presente sentencia, el Tribunal ha podido constatar que dichas actas contienen únicamente uno de los tres tipos de información a la que se denegó el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, a saber, el techo de la ELA. La información relativa al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas figura en los otros tres documentos a los que el BCE denegó el acceso completo, a saber, las dos cartas del gobernador del Banco de España de 5 de junio de 2017 y la propuesta del Comité Ejecutivo de 5 de junio de 2017.
- 114 Así pues, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los apartados 103 a 105 de la presente sentencia, el BCE motivó de manera suficiente en Derecho su denegación de acceso al techo de la ELA en la medida en que tal información figura en las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno, habida cuenta de que este documento refleja los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno.
- 115 No obstante, procede examinar si el BCE también motivó de manera suficiente en Derecho su denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas en la medida en que estos datos se recogen en los otros tres documentos.
- 116 Al preguntársele por esta cuestión en la vista, el BCE indicó que entendía que las dos cartas del gobernador del Banco de España y la propuesta del Comité Ejecutivo son documentos que permiten al Consejo de Gobierno adoptar una decisión informada y que, por ello, guardan necesariamente relación con las deliberaciones de este órgano. De ello se deduce, en opinión del BCE, que la protección de la confidencialidad de los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258,

en relación con el artículo 10, apartado 4, segunda frase, de los Estatutos del SEBC y del BCE, se extiende a todos los documentos preparatorios presentados a los efectos de las deliberaciones del Consejo de Gobierno. Según el BCE, al denegar el acceso a la versión completa de esos documentos invocando meramente lo prescrito en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, cumplió su deber de motivación conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia expuesta en los apartados 103 a 105 de la presente sentencia.

- 117 La demandante replicó que, al no haber podido conocer la razón en la que se fundó la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 a la información oculta en las cartas del gobernador del Banco de España y la propuesta del Comité Ejecutivo, le era imposible formular un motivo dirigido a impugnar la procedencia de la aplicación de esa disposición. En particular, alegó que las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse restrictivamente y que la interpretación extensiva del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, en relación con el artículo 10, apartado 4, de los Estatutos del SEBC y del BCE, propuesta por el BCE, contraviene dicha regla.
- 118 Ha de señalarse que las dos cartas del gobernador del Banco de España y la propuesta del Comité Ejecutivo son anteriores a la reunión del Consejo de Gobierno y no reflejan, por lo tanto, los resultados de las deliberaciones de este último órgano. De ello se deduce que el artículo 10, apartado 4, segunda frase, de los Estatutos del SEBC y del BCE no es aplicable a esos documentos, de modo que no cabe aplicarles el razonamiento del Tribunal de Justicia expuesto en los apartados 103 a 105 de la presente sentencia.
- 119 Por añadidura, incumbe al BCE proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real (sentencias de 12 de septiembre de 2013, Besselink/Consejo, T-331/11, no publicada, EU:T:2013:419, apartado 99, y de 26 de marzo de 2020, Bonnafous/Comisión, T-646/18, EU:T:2020:120, apartado 24; véase también, por analogía, la sentencia de 26 de abril de 2005, Sisón/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartado 61).
- 120 A este respecto, ha de subrayarse que la Decisión 2004/258 contiene una excepción al derecho de acceso, a saber, el artículo 4, apartado 3, que se refiere expresamente a la denegación de acceso a los documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, De Masi y Varoufakis/BCE, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, apartados 66 a 79).
- 121 De esta forma, la falta de razonamiento alguno, tanto en la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como en la segunda Decisión impugnada, que explique por qué motivo la denegación de acceso completo a las cartas del gobernador del Banco de España y a la propuesta del Comité Ejecutivo, en la medida en que estos documentos contienen la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas, estaba amparada por la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 impidió a la demandante comprender las razones de la denegación de acceso a la referida información y, como sostiene esta última, invocar un motivo dirigido a impugnar la procedencia de la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 a dichos documentos.

- 122 Como se ha expuesto en el apartado 116 de la presente sentencia, no fue hasta la vista oral cuando el BCE precisó que, a su juicio, dado que las cartas del gobernador del Banco de España y la propuesta del Comité Ejecutivo constituían un apoyo necesario para las deliberaciones del Consejo de Gobierno, la denegación de acceso a determinados datos contenidos en esos documentos podía motivarse con una mera remisión a lo prescrito en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia expuesta en los apartados 103 a 105 de la presente sentencia.
- 123 Pues bien, conforme a reiterada jurisprudencia, en principio, la motivación debe ser notificada al interesado al mismo tiempo que la decisión lesiva. La falta de motivación no puede, en efecto, quedar subsanada por el hecho de que el interesado tenga conocimiento de los motivos de la decisión en el procedimiento ante los tribunales de la Unión (sentencias de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 149; de 19 de julio de 2012, Alliance One International y Standard Commercial Tobacco/Comisión, C-628/10 P y C-14/11 P, EU:C:2012:479, apartado 74, y de 10 de septiembre de 2019, Trasys International y Axianseu — Digital Solutions/AESA, T-741/17, EU:T:2019:572, apartado 53).
- 124 Por lo tanto, procede estimar el motivo basado en la insuficiencia de motivación de la segunda Decisión impugnada en cuanto deniega el acceso a la información sobre el techo de la ELA, el volumen de la ELA efectivamente facilitado y las garantías presentadas sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 en la medida en que esta información está recogida en la carta del gobernador del Banco de España al presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017, en la carta de seguimiento del gobernador del Banco de España al presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017 y en la propuesta del Comité Ejecutivo al Consejo de Gobierno del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance request from Banco de España» de 5 de junio de 2017.
- 125 No obstante, antes de determinar las consecuencias de tal insuficiencia de motivación de la segunda Decisión impugnada, ha de examinarse si las demás excepciones invocadas por el BCE, cuya procedencia cuestiona la demandante en el marco del segundo motivo, justifican la denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas.

b) Sobre la falta de motivación con respecto a la denegación de acceso al resultado de la votación del Consejo de Gobierno

- 126 Tras leer la versión confidencial de las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno del BCE celebrada por conferencia telefónica el 5 de junio de 2017, el Tribunal constató que el BCE había denegado el acceso a una información, consignada en dicho documento, que no estaba comprendida en ninguna de las cinco categorías de información a las que se deniega expresamente el acceso en la segunda Decisión impugnada (véase el apartado 82 de la presente sentencia). Se trata del resultado de la votación del Consejo de Gobierno. Esta información no se refiere ni al techo de la ELA, ni al volumen de la ELA efectivamente facilitado, ni a las garantías presentadas, ni a la situación de liquidez de Banco Popular, ni a las ratios de capital de esta última entidad. En efecto, ha de considerarse que la votación celebrada constituye una información específica que debe distinguirse de los datos relativos al contenido de las deliberaciones que precedieron a dicha votación.

- 127 Al preguntársele en la vista sobre la ausencia de mención alguna en lo concerniente al resultado de la votación, el BCE, apoyado a este respecto por la Comisión, respondió que, pese a no haber mencionado expresamente que también denegaba el acceso a este tipo de información, consideraba que había motivado de manera suficiente en Derecho su denegación de acceso a tal información al invocar la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 para denegar el acceso completo a las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno.
- 128 Pues bien, el criterio propugnado por el BCE implicaría dar una interpretación amplia a lo que constituye los «resultados de las deliberaciones» del Consejo de Gobierno en la medida en que los citados resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno incluyan de oficio el resultado de la votación de dicho órgano. Tal interpretación amplia justificaría, en consecuencia, que el deber de motivación que incumbe al BCE cuando deniega el acceso a un documento que contiene el resultado de la votación del Consejo de Gobierno se limite conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia expuesta en los apartados 103 a 105 de la presente sentencia.
- 129 Sin embargo, como fundadamente señaló la demandante en la vista, tal criterio contravendría manifiestamente el principio según el cual las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse de manera restrictiva (véanse los apartados 101 y 117 de la presente sentencia).
- 130 Por lo tanto, incumbía al BCE motivar la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258 a la denegación de acceso al resultado de la votación en el Consejo de Gobierno para que la demandante pudiera apreciar su conformidad a Derecho.
- 131 Al no mencionar siquiera que existe información relativa al resultado de la votación del Consejo de Gobierno, la segunda Decisión impugnada adolece de falta de motivación y procede anularla en lo que se refiere a este particular.

D. Sobre el segundo motivo, basado en la infracción, en la segunda Decisión impugnada, del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258

- 132 En apoyo de su segundo motivo, la demandante sostiene que, en la segunda Decisión impugnada, el BCE infringió el artículo 4, apartado 1, letra a), segundo guion, de la Decisión 2004/258, relativo a la protección del interés público respecto de la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro, y el artículo 4, apartado 1, letra a), séptimo guion, de dicha Decisión, relativo a la protección del interés público respecto de la estabilidad del sistema financiero de la Unión o de un Estado miembro, en la medida en que en ella se afirma equivocadamente que la divulgación de la utilización de ELA por Banco Popular en los días anteriores a su resolución, así como de la información sobre la situación de liquidez y las ratios de capital, podría específica y efectivamente socavar la eficacia de la política monetaria y poner en peligro la estabilidad financiera de la Unión o de un Estado miembro.
- 133 Aunque admita que el BCE dispone de un amplio margen de apreciación a la hora de decidir si el interés público relativo a la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro se ve perjudicado, la demandante alega que el BCE incurrió en un error manifiesto de apreciación en el caso de autos, puesto que los documentos solicitados no guardan relación con la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro.

- 134 De esta manera, en primer lugar, la demandante sostiene que no solicitó información sobre una política general, sino únicamente información sobre un caso concreto, limitado a una entidad financiera determinada, a saber, Banco Popular, durante un período determinado, el relativo a la resolución de dicha entidad por la JUR. Según la demandante, en virtud del principio conforme al cual las excepciones al derecho de acceso deben ser interpretadas de forma restrictiva, su solicitud de acceso no debe ser objeto de una interpretación excesivamente amplia en el sentido de considerarla una solicitud de acceso a datos relativos a la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro.
- 135 En segundo lugar, la demandante aduce que la información que solicitó no se refiere a la Unión o a un Estado miembro, sino a la situación de liquidez de Banco Popular.
- 136 En tercer lugar, la demandante considera que la información solicitada no es de carácter general, sino que, por el contrario, es muy específica. Dicha información se refiere a un período temporal muy concreto y limitado, esto es, los días anteriores a la resolución de Banco Popular, y tiene por objeto la situación particular de esta entidad. Para la demandante, la información analizada en el marco de la segunda Decisión impugnada, a saber, el techo de la ELA, el volumen de la ELA efectivamente facilitado, las garantías presentadas, así como la situación de liquidez y las ratios de capital de Banco Popular, no ponen de manifiesto una política general de la Unión, por lo que la divulgación de esa información difícilmente puede afectar a la eficacia de la política monetaria y a la estabilidad financiera de la Unión.
- 137 En cuarto lugar, la demandante sostiene que su solicitud de acceso se atiene al principio de proporcionalidad, pues solo se refiere a información que le permitiría comprender los supuestos problemas de liquidez que llevaron a la resolución de Banco Popular.
- 138 El BCE refuta las alegaciones de la demandante.

1. Sobre el carácter inoperante del segundo motivo

- 139 El BCE alega que el segundo motivo es inoperante en la medida en que, mientras que la demanda se refiere formalmente a las excepciones del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258, los argumentos esgrimidos solo giran en torno al segundo guion del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258.
- 140 En relación con este punto, procede señalar, con carácter preliminar, que la formulación del segundo motivo ciertamente podría haber sido ser más clara para resultar más fácilmente comprensible. De esta forma, en el apartado 48 de la demanda, la demandante afirma que la segunda Decisión impugnada se basa en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258 para denegar el acceso, en particular, a la información «sobre la situación de liquidez y las ratios de capital». Ahora bien, como se ha indicado en el apartado 85 de la presente sentencia, el acceso a esa información se denegó exclusivamente al amparo del artículo 4, apartados 1, letra c), y 2, primer guion, de la Decisión 2004/258. Por consiguiente, el segundo motivo es inoperante en la medida en que se refiere a esta categoría de información a la que se deniega el acceso en la segunda Decisión impugnada.
- 141 A continuación, por lo que respecta a la cuestión de si el segundo motivo invocado por la demandante tiene por objeto impugnar la aplicación tanto del artículo 4, apartado 1, letra a), segundo guion, de la Decisión 2004/258 como del artículo 4, apartado 1, letra a), séptimo guion, de la misma Decisión, procede señalar que la argumentación de la demandante expuesta en

particular en el apartado 55 de la demanda tiene claramente por objeto cuestionar el hecho de que el BCE se basara en dos excepciones que tienen un alcance político y geográfico muy amplio, pese a que la información solicitada se refería al caso muy específico de un solo banco, según la demandante. Por lo tanto, ha de rechazarse la alegación del BCE según la cual el segundo motivo es inoperante a este respecto.

142 Por último, procede recordar que se ha declarado en el apartado 124 de la presente sentencia que, por lo que respecta a la información sobre el techo de la ELA, el volumen de la ELA efectivamente facilitado y las garantías presentadas, la segunda Decisión impugnada no está motivada de manera suficiente en Derecho en la medida en que tal información consta en la carta del gobernador del Banco de España al presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017, en la carta de seguimiento del gobernador del Banco de España al presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017 y en la propuesta del Comité Ejecutivo al Consejo de Gobierno del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance request from Banco de España» de 5 de junio de 2017. Por lo tanto, el segundo motivo no es inoperante en cuanto se refiere a la expresada información.

143 En cambio, el segundo motivo es inoperante en cuanto se refiere a la denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA que contienen las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno. En efecto, habida cuenta de que, por una parte, se ha declarado en el apartado 114 de la presente sentencia que la segunda Decisión impugnada está motivada de manera suficiente en Derecho por lo que respecta a la denegación de acceso a dicha información en la medida en que esta se halla en las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno y, por otra parte, la demandante no ha formulado ningún motivo dirigido a impugnar, en cuanto al fondo, la aplicación por el BCE del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, procede concluir que la denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA que contienen las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno está justificada por la referida excepción. Dicho esto, en aras de la exhaustividad, el Tribunal examinará la procedencia del segundo motivo también en lo referente a esta información.

2. Sobre la procedencia del segundo motivo

144 El segundo motivo se articula, en esencia, en torno a dos alegaciones. En el marco de la primera alegación, la demandante reprocha al BCE haber considerado que la información solicitada está comprendida en el ámbito de aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258. En su segunda alegación, la demandante cuestiona que la divulgación de la información solicitada, en vista de que solo se refiere a la situación particular de Banco Popular, perjudique la eficacia de la política monetaria y la estabilidad financiera.

a) Sobre la primera alegación, basada en que la información solicitada no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258

145 En el marco de su primera alegación, la demandante arguye que las excepciones al derecho de acceso deben ser interpretadas y aplicadas restrictivamente, de suerte que no cabe considerar que una solicitud de acceso a información sobre Banco Popular deba interpretarse como una solicitud relativa a la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de un Estado miembro o a la estabilidad del sistema financiero de la Unión o de un Estado miembro. La demandante entiende,

de esta forma, que dicha información no se refiere a la Unión o a un Estado miembro, sino meramente a la situación de liquidez de una entidad financiera concreta, a saber, Banco Popular, y que, además, versa sobre un período muy específico y un caso muy concreto. La demandante concluye que, por lo tanto, esa información no se refiere a una política general de la Unión, sino solo a la situación particular de Banco Popular.

- 146 Como acertadamente sostiene la demandante, ya se ha declarado que, 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 restrictivamente (sentencias de 29 de noviembre de 2012, Thesing y Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635, apartado 41; de 27 de septiembre de 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein y Sauga/BCE, T-116/17, no publicada, EU:T:2018:614, apartado 22, y de 12 de marzo de 2019, De Masi y Varoufakis/BCE, T-798/17, EU:T:2019:154, apartado 17).
- 147 Pues bien, aunque es cierto que la solicitud confirmatoria no tenía por objeto obtener acceso a información expresamente referida a la política monetaria o a la estabilidad financiera de la Unión o de un Estado miembro, de ello no puede deducirse que la información que el BCE identificó como pertinente para el examen de dicha solicitud se circunscriba efectivamente a la situación particular de Banco Popular.
- 148 En efecto, tanto de la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como de la segunda Decisión impugnada se desprende que la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas se ubica en un contexto normativo muy específico que se sustenta en consideraciones relacionadas con la estabilidad de los precios, la política monetaria y la estabilidad financiera de la Unión, de modo que esa información tiene necesariamente un carácter que trasciende del caso concreto de una sola entidad de crédito.
- 149 De esta manera, por lo que respecta, por una parte, a la información sobre el techo de la ELA y el volumen de la ELA efectivamente facilitado, la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, expone para empezar, con bastante detalle, el marco normativo aplicable a la concesión de la ELA distinguiendo la naturaleza de tal instrumento de las operaciones monetarias ordinarias. El BCE explica, en particular, que, en principio, los bancos centrales nacionales son los únicos responsables, en virtud del Derecho nacional, de la concesión de una ELA. El BCE expone, a continuación, que él no aprueba ni adopta decisiones sobre la concesión de una ELA, sino que, conforme al artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC y del BCE, su facultad se limita a evaluar si la concesión de una ELA puede, en un caso específico, interferir en los objetivos y tareas del Eurosistema. A este respecto, se señala que, a efectos del ejercicio de dicha facultad, el Eurosistema dispone de un régimen de intercambio de información entre los bancos centrales nacionales y el BCE. Por último, el BCE menciona que la publicación *ex post* del techo de la ELA y del volumen de la ELA efectivamente facilitado implica el riesgo de que se reduzca la flexibilidad con la que los bancos centrales nacionales pueden adecuar una operación de ELA a las circunstancias específicas en casos futuros. En efecto, en su opinión, tal publicación crearía la expectativa de que el BCE actuará de igual modo en futuras intervenciones aun cuando no se considere pertinente. Según el BCE, ello podría dar lugar a especulaciones infundadas en el mercado, lo que limitaría la capacidad del Consejo de Gobierno para evaluar si una operación de ELA proyectada interfiere en los objetivos y tareas del Eurosistema, habida cuenta de que habría de tomar en consideración también los efectos de la publicación sobre la estabilidad financiera y, en último término, sobre la política monetaria.

- 150 La segunda Decisión impugnada hace expresamente referencia a la exposición detallada del marco normativo aplicable a la concesión de una ELA, tal como se ha mostrado en el apartado 149 de la presente sentencia. El BCE explica a continuación que la capacidad de los bancos centrales nacionales para hacer frente a problemas temporales de liquidez de entidades de crédito constituye un elemento esencial para la estabilidad financiera y un prerequisite fundamental para la eficacia de la política monetaria. A este respecto, se refiere a los efectos sistémicos que siguieron a la resolución de Banco Popular y que debilitaron el mercado financiero español, y explica que la publicación de la información solicitada podría reavivar las tensiones respecto de las entidades financieras o dar lugar a especulaciones infundadas en relación con Banco Santander. Estos efectos negativos en España podrían además generar, dado el alto grado de interconexión de los mercados, efectos perjudiciales en otros Estados miembros y, en último término, poner en peligro la estabilidad financiera de la Unión en su conjunto. La segunda Decisión impugnada se refiere además al artículo 127 TFUE, apartado 5, que dispone que el Eurosistema contribuirá a la estabilidad del sistema financiero. Por último, el BCE reproduce las consideraciones que figuran en la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, en relación con la publicación *ex post* de información sobre el techo de la ELA y el volumen de la ELA efectivamente facilitado y con el efecto de tal publicación sobre la flexibilidad de que deben disponer los bancos centrales nacionales y el BCE en la gestión de las operaciones de ELA.
- 151 Por lo que respecta, por otra parte, a las garantías presentadas, tanto la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como la segunda Decisión impugnada mencionan que la publicación de esa información podría reducir el efecto útil de las operaciones de ELA como herramienta de mantenimiento de la estabilidad financiera. Según el BCE, tal publicación podría tener por efecto disuadir a las entidades de crédito de participar en las operaciones ordinarias de política monetaria, lo que a su vez podría socavar el mecanismo de transmisión que transpone la política monetaria del BCE. En su opinión, la publicación de la información relativa a las garantías presentadas podría además reducir la flexibilidad de que deben disponer los bancos centrales nacionales para responder eficazmente a las crisis de liquidez, pues crearía expectativas sobre el tipo de garantías aceptadas en el futuro. El BCE concluye que es crucial que los bancos centrales nacionales conserven la flexibilidad para tomar en consideración una amplia gama de posibles garantías.
- 152 Habida cuenta del contenido de la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, y de la segunda Decisión impugnada, el BCE, al haber indicado a la demandante el régimen aplicable a la concesión de una ELA y al haber explicado la función del BCE al respecto, aportó suficientes elementos para poder comprender que la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas se generó y utilizó en un contexto guiado por reflexiones que no se circunscriben a la situación concreta de Banco Popular, sino que esencialmente están relacionadas con consideraciones de política monetaria y de estabilidad financiera de la Unión y de España.
- 153 En efecto, la información sobre el techo de la ELA, el volumen de la ELA efectivamente facilitado y las garantías presentadas figura en los cuatro documentos de que se trata precisamente a los efectos de la evaluación por el Consejo de Gobierno del BCE de la interferencia de la operación de ELA proyectada por el Banco de España en los objetivos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que abarcan la política monetaria y la estabilidad financiera, de conformidad con el artículo 127 TFUE, apartados 1, 2 y 5, y con los artículos 2 y 3 de los Estatutos del SEBC y del BCE. Dicho de otra forma, la razón de ser de esos documentos radica precisamente en el hecho de que esa información está relacionada con consideraciones que trascienden la situación concreta de Banco Popular. Como señala fundadamente el BCE, la información sobre el techo de

la ELA y el volumen de la ELA efectivamente facilitado revela la posición del BCE en cuanto al importe mínimo de ELA que puede concederse sin correr el riesgo de menoscabar los objetivos de la política monetaria de la Unión.

- 154 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que el BCE no transgredió el principio de interpretación restrictiva de las excepciones al derecho de acceso establecidas por la Decisión 2004/258 al estimar que la información sobre el techo de la ELA, el volumen de la ELA efectivamente facilitado y las garantías presentadas estaba comprendida en el ámbito de aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258.
- 155 En consecuencia, debe desestimarse la primera alegación del segundo motivo.

b) Sobre la segunda alegación, basada en que la denegación de acceso no tiene específica y efectivamente por objeto proteger los intereses públicos en cuestión

- 156 Mediante su segunda alegación, la demandante reprocha al BCE haber incurrido en error manifiesto de apreciación en cuanto a la cuestión de si la divulgación de la información solicitada podría específica y efectivamente socavar la eficacia de la política monetaria y la estabilidad financiera de la Unión o de un Estado miembro.
- 157 Como fundadamente señala la demandante, ya se ha declarado que debe reconocerse al BCE un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación de unos documentos comprendidos en los ámbitos cubiertos por determinadas excepciones contempladas en la Decisión 2004/258 puede suponer un perjuicio para el interés público en cuestión.
- 158 En efecto, por lo que respecta al artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258, la existencia de tal margen ha sido expresamente reconocida en diversas sentencias, en particular en las sentencias de 29 de noviembre de 2012, Thesing y Bloomberg Finance/BCE (T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635), apartados 43 y 44; de 4 de junio de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE (T-376/13, EU:T:2015:361), apartado 53, y de 27 de septiembre de 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein y Sauga/BCE (T-116/17, no publicada, EU:T:2018:614), apartado 42.
- 159 Por una parte, ese amplio margen de apreciación se fundamentó, por analogía con la jurisprudencia relativa al artículo 4, apartado 1, letra a), 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), en la consideración de que la naturaleza especialmente sensible y esencial de los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258, conjugada con el carácter obligatorio de la denegación de acceso que, según el tenor de esa disposición, debe oponer la institución cuando la divulgación al público de un documento perjudique dichos intereses, confiere a la decisión que debe adoptar la institución un carácter complejo y delicado que exige un grado de prudencia muy especial (sentencia de 29 de noviembre de 2012, Thesing y Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635, apartado 44; véanse asimismo, por analogía, las sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 35; de 27 de noviembre de 2019, Izuzquiza y Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, apartado 64, y de 25 de noviembre de 2020, Bronckers/Comisión, T-166/19, EU:T:2020:557, apartado 34).

- 160 Por otra parte, el reconocimiento de la existencia de un amplio margen de apreciación del BCE también se ha motivado en el hecho de que los criterios recogidos en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258 son muy generales (sentencia de 29 de noviembre de 2012, *Thesing y Bloomberg Finance/BCE*, T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635, apartado 43; véase asimismo, por analogía, la sentencia de 1 de febrero de 2007, *Sisión/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 36).
- 161 Según la jurisprudencia, el reconocimiento de tal margen de apreciación del BCE tiene como consecuencia que el control de legalidad ejercido por el juez de la Unión a este respecto se limite 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 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; sentencia de 12 de marzo de 2019, *De Masi y Varoufakis/BCE*, T-798/17, EU:T:2019:154, apartado 54).
- 162 Asimismo, 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 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; sentencia de 12 de marzo de 2019, *De Masi y Varoufakis/BCE*, T-798/17, EU:T:2019:154, apartado 54).
- 163 En el presente asunto, no puede reprocharse al BCE haber incurrido en error manifiesto al estimar que la divulgación del techo de la ELA, del volumen de la ELA efectivamente facilitado y de las garantías ofrecidas podía perjudicar real y específicamente la política monetaria y la estabilidad financiera de la Unión o de un Estado miembro.
- 164 En efecto, procede señalar que, tanto en su Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, como en la segunda Decisión impugnada, el BCE estableció una relación de causalidad precisa entre la potencial divulgación de la información en cuestión y el perjuicio específico para los intereses públicos protegidos.
- 165 De esta manera, por lo que respecta al techo de la ELA y al volumen de la ELA efectivamente facilitado, el BCE explicó que la divulgación de esta información podría perjudicar la estabilidad financiera y la política monetaria de la Unión por cuanto, al haberse debilitado el mercado español a raíz de la resolución de Banco Popular, tal divulgación podría reavivar las tensiones respecto de las entidades financieras y dar lugar a especulaciones infundadas en relación con la situación de Banco Santander. El BCE observó que estos efectos negativos en el mercado español podrían a continuación tener un efecto en cadena en los mercados de otros Estados miembros, lo que podría tener un impacto negativo en la estabilidad financiera de la Unión; añadió que, además, una publicación *ex post* de la información de que se trata tendría como consecuencia reducir considerablemente la posibilidad de que los bancos centrales nacionales y el BCE gestionen de manera flexible las operaciones de ELA en el futuro. Para el BCE, en efecto, el conocimiento de estos datos concretos por los participantes del mercado crearía la expectativa de que se seguiría el mismo criterio aun cuando no estuviera justificado, y tales expectativas podrían también llevar a los participantes del mercado a realizar conjeturas injustificadas, lo que podría limitar la capacidad del Consejo de Gobierno del BCE para evaluar si una operación de ELA proyectada

interfiere en los objetivos y las tareas del Eurosistema, pues habría de tomar en consideración también los posibles efectos de una publicación de los parámetros de la operación de que se tratase sobre la estabilidad financiera y la política monetaria en los casos futuros.

- 166 En lo atinente, por otra parte, a las garantías presentadas, el BCE explicó que esta información constituye un indicador del estrés que experimenta la entidad de crédito en el sentido de que podría tratarse de garantías que no sean consideradas adecuadas en el marco de operaciones ordinarias de política monetaria. La eventual publicación de estos datos podría disuadir a las entidades de crédito de recurrir a una ELA o de solicitarla oportunamente por temor a quedar expuestas en el mercado. El BCE explicó que, además, los participantes del mercado podrían verse tentados a solicitar más garantías u otras garantías a cambio de sus operaciones con la entidad de que se tratase o podrían dejar de prestarle dinero, lo que constituiría una verdadera amenaza para la estabilidad financiera del Estado miembro en cuestión. La divulgación de esta información, aun cuando se realizase con carácter *ex post*, podría tener asimismo como efecto reducir la posibilidad de que los bancos centrales nacionales tomaran en consideración de manera flexible una amplia gama de posibles garantías, puesto que el conocimiento del criterio adoptado en el pasado crearía expectativas en relación con el tipo de garantías que podrían aceptarse en el futuro, lo cual reduciría, según el BCE, la posibilidad de responder eficazmente a futuros problemas de liquidez y obstaría a la eficacia de la ELA como herramienta de mantenimiento de la estabilidad financiera.
- 167 Procede señalar que la demandante no presenta alegaciones precisas, y menos aún pruebas, que desvirtúen la procedencia del razonamiento del BCE expuesto en los apartados 165 y 166 de la presente sentencia. Al limitarse a aducir que la información solicitada está relacionada exclusivamente con la situación de Banco Popular y que solo se refiere a un período corto y determinado, no desvirtúa el razonamiento del BCE según el cual la divulgación de la información de que se trata podría tener consecuencias perjudiciales para la estabilidad financiera y la política monetaria de la Unión en el futuro.
- 168 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que el BCE no incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación de la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas perjudicaría específica y efectivamente al interés público respecto de la política monetaria y de la estabilidad financiera de la Unión o de España.
- 169 De ello se sigue que procede desestimar la segunda alegación y, en consecuencia, el segundo motivo en su totalidad.
- 170 Habida cuenta de que la denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías ofrecidas se funda legalmente en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258, lo declarado en el apartado 124 de la presente sentencia —a saber, que la segunda Decisión impugnada no está motivada de manera suficiente en Derecho en tanto en cuanto deniega el acceso a dicha información al amparo del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258, en la medida en que esta información está recogida en la carta del gobernador del Banco de España al presidente del BCE, titulada «Emergency Liquidity Assistance», de 5 de junio de 2017, en la carta de seguimiento del gobernador del Banco de España al presidente del BCE, titulada «Emergency Liquidity Assistance», de 5 de junio de 2017 y en la propuesta del Comité Ejecutivo

al Consejo de Gobierno del BCE, titulada «Emergency Liquidity Assistance request from Banco de España», de 5 de junio de 2017— no justifica que se anule la segunda Decisión impugnada en lo que se refiere a ese particular.

E. Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 en las Decisiones impugnadas

- 171 El primer motivo se articula en torno a tres alegaciones, basadas, la primera, en que el BCE aplicó erróneamente una presunción general de confidencialidad sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258; la segunda, en que no se cumplen los requisitos definidos en la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister (C-15/16, en lo sucesivo, «sentencia Baumeister», EU:C:2018:464), y, la tercera, en que son aplicables las excepciones al principio de confidencialidad establecidas en el artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36 y en el artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59.
- 172 Antes de examinar las alegaciones formuladas en el marco del primer motivo, procede comenzar recordando que el BCE invocó la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 en las tres Decisiones impugnadas. En la primera Decisión impugnada, el BCE invocó esta disposición para denegar el acceso al documento que contenía una presentación del saldo diario (positivo o negativo) de los depósitos —es decir, tanto de reintegros como de cantidades depositadas—, así como información sobre la capacidad de cobertura de liquidez de Banco Popular a partir del 3 de abril de 2017. En la segunda Decisión impugnada, el BCE ocultó la información relativa a la situación de liquidez de Banco Popular y a sus ratios de capital en las cartas del gobernador del Banco de España y la propuesta del Comité Ejecutivo, al amparo, en particular, del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258. La tercera Decisión impugnada invoca la aplicación de esta disposición para denegar el acceso a la evaluación FOLTF y a los documentos que Banco Popular transmitió al BCE y al Banco de España en el marco del MUS entre el 1 y el 6 de junio de 2017.
- 173 Ha de precisarse que la segunda Decisión impugnada comporta, además, una denegación de acceso a otros datos, a saber, al techo de la ELA, al volumen de la ELA facilitado y a las garantías presentadas, que no se basó en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258. Como se ha señalado en el examen del segundo motivo, la denegación de acceso a esos datos se funda legalmente en las disposiciones del artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258.

1. Sobre la primera alegación, basada en que el BCE aplicó erróneamente una presunción general de confidencialidad sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258

- 174 En el marco de su primera alegación, la demandante sostiene que, en las tres Decisiones impugnadas, el BCE se basó erróneamente en la aplicación de una presunción general de confidencialidad para denegar el acceso a los documentos solicitados. En opinión de la demandante, tal presunción, que se funda en la circunstancia de que los documentos solicitados están protegidos por una obligación de secreto profesional que incumbe a las instituciones de la Unión, no existe en el caso de autos.

- 175 Aunque la demandante reconoce que la jurisprudencia ha admitido la aplicación de presunciones generales de confidencialidad en determinados casos específicos, alega que esa jurisprudencia no es extrapolable al caso de autos, ya que el deber de secreto profesional se aplica a todas las instituciones con arreglo al artículo 339 TFUE, de modo que, de seguirse la lógica del BCE, todo documento de una institución de la Unión estaría siempre cubierto por una presunción general que se basa precisamente en ese deber, lo cual vaciaría de contenido el principio de transparencia y el derecho de acceso a los documentos proclamado en el artículo 41 de la Carta.
- 176 El BCE replica que, en el presente asunto, es aplicable una presunción general de confidencialidad. Se refiere, a este respecto, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General que ya ha reconocido la existencia de tales presunciones en los ámbitos de las ayudas estatales, de las concentraciones y de las prácticas colusorias. Según el BCE, la lógica que subyace a esta jurisprudencia, que no es otra que la necesidad de garantizar el funcionamiento adecuado de los procedimientos en esos ámbitos y asegurar que no se menoscaben sus objetivos, evitando que el derecho de acceso se utilice para eludir las normas específicas que estipulen el acceso limitado a un archivo, se aplica asimismo en el ámbito de la supervisión prudencial.
- 177 El BCE sostiene que, a diferencia de los procedimientos en materia de competencia, que tienen un comienzo y finalizan con una decisión, la supervisión prudencial bancaria que él realiza es continua, de suerte que los distintos riesgos que presentan las entidades de crédito sometidas a supervisión prudencial se evalúan constantemente, sobre la base de la información suministrada por estas de manera periódica. Añade que, mientras que las presunciones generales de confidencialidad admitidas en otras áreas protegen fundamentalmente la integridad de los procedimientos administrativos particulares, las obligaciones de confidencialidad que incumben al BCE tratan de preservar además el funcionamiento del mecanismo de supervisión prudencial bancaria en su conjunto y, por tanto, la estabilidad de los mercados financieros.
- 178 Habida cuenta de estas consideraciones, el BCE entiende que el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 debe interpretarse en el sentido de que esta disposición ofrece a sus expedientes de supervisión prudencial, como mínimo, el mismo nivel de protección que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido en el ámbito del control de las concentraciones.
- 179 En este contexto, el BCE rebate el argumento de la demandante de que cualquier documento de una institución de la Unión estará siempre amparado por la obligación de secreto profesional al ser el artículo 339 TFUE aplicable a todas las instituciones de la Unión. Según el BCE, el deber de secreto profesional que le incumbe cuando realiza funciones de supervisión prudencial refleja la particular naturaleza de sus actividades supervisoras y, además, está claramente delimitado y es específico en cuanto a su ámbito personal. Por tanto, para el BCE, dicho deber se distingue de la obligación general de secreto profesional establecida en el artículo 339 TFUE. El BCE añade que las obligaciones de secreto profesional que imponen el artículo 339 TFUE y el artículo 37 de los Estatutos del SEBC y del BCE no excluyen toda divulgación, sino únicamente la divulgación indebida de información confidencial.
- 180 Procede señalar, de entrada, que la primera alegación se sustenta parcialmente en una lectura errónea de las Decisiones impugnadas. En efecto, si bien la demandante afirma que «las» Decisiones impugnadas infringen el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 por cuanto, en su opinión, en ellas el BCE basó la denegación de acceso a los documentos solicitados

aplicando una presunción general de confidencialidad, en realidad, solo las Decisiones impugnadas primera y tercera se basan en tal presunción, extremo que el BCE confirmó en la vista.

- 181 En lo tocante a la segunda Decisión impugnada, como se ha recordado en el apartado 172 de la presente sentencia, dicha Decisión se basa en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 para denegar el acceso a la información relativa a la situación de liquidez de Banco Popular y a sus ratios de capital. Pues bien, como explicó en la vista, en lugar de aplicar una presunción general para denegar el acceso a dicha información, el BCE efectuó un examen concreto e individual de los cuatro documentos a los que se dio acceso parcial para determinar si estaba protegida por la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258. Este proceder se ajusta a la jurisprudencia conforme a la cual el recurso a las presunciones generales de confidencialidad no es más que una simple facultad de la institución, órgano u organismo de la Unión en cuestión, que siempre conserva la posibilidad de efectuar un examen concreto e individual de los documentos de que se trate (sentencia de 22 de enero de 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, apartado 61).
- 182 A continuación, es preciso recordar que la jurisprudencia que consagró la existencia de presunciones generales de confidencialidad se basa en el hecho de que las excepciones al derecho de acceso a los documentos contempladas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 no pueden interpretarse, cuando los documentos objeto de una solicitud de acceso pertenezcan a un ámbito específico del Derecho de la Unión, sin tener en cuenta las normas específicas que regulan el acceso a esos documentos. De esta forma, estas presunciones generales permiten garantizar una aplicación coherente de regímenes jurídicos que persiguen objetivos diferentes y que no prevén expresamente la primacía de uno sobre otro [véase la sentencia de 19 de septiembre de 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisión, T-39/17, no publicada, EU:T:2018:560, apartado 55 y jurisprudencia citada].
- 183 La aplicación de las presunciones generales viene dictada principalmente por la necesidad imperiosa de asegurar el correcto funcionamiento de los procedimientos en cuestión y de garantizar que los objetivos de estos no se vean comprometidos. Así pues, el reconocimiento de una presunción general puede basarse en la incompatibilidad del acceso a los documentos de determinados procedimientos con el buen desarrollo de estos y en el riesgo de que dichos procedimientos se vean comprometidos, entendiéndose que las presunciones generales permiten preservar la integridad del desarrollo del procedimiento limitando la injerencia de terceras partes (véase la sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 184 Las instituciones de la Unión deben interpretar y aplicar de forma restrictiva estas presunciones generales, puesto que constituyen una excepción a la obligación de examen concreto e individual por la institución interesada de cada documento al que se solicita acceso, y de manera más general al principio del acceso más amplio posible del público a los documentos en poder de las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartado 80 y jurisprudencia citada; sentencia de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 39).
- 185 El examen acerca de si el BCE aplicó correctamente una presunción general de confidencialidad sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 debe realizarse a la luz de tales consideraciones.

- 186 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 establece que el BCE debe denegar el acceso a un documento cuya divulgación perjudique a la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal «por el Derecho de la Unión».
- 187 Ha de hacerse constar, habida cuenta del tenor del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, que una presunción general de confidencialidad basada en esta disposición no tendría un ámbito de aplicación delimitado con claridad y precisión.
- 188 En efecto, por lo que respecta al carácter confidencial de la información que merece ser protegida como tal, el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, al referirse al Derecho de la Unión, no tiene un contenido preciso y depende, para su aplicación, de la remisión a otras normas del Derecho de la Unión aplicables en el contexto en el que se hayan elaborado los documentos a los que se solicita acceso.
- 189 El artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 insta así una relación entre el régimen de acceso del público a los documentos del BCE y los regímenes de secreto profesional a los que el BCE y su personal están sujetos en virtud del Derecho de la Unión, con el objeto de garantizar que el BCE cumpla sus obligaciones de secreto profesional también en el contexto de las solicitudes de acceso a sus documentos.
- 190 Pues bien, reconocer una presunción general de confidencialidad basada en una disposición cuyo ámbito de aplicación no está claramente delimitado no se ajusta a los imperativos de la seguridad jurídica, la cual forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión [sentencias de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 111; de 25 de noviembre de 2020, ACRE/Parlamento, T-107/19, no publicada, EU:T:2020:560, apartado 66, y de 9 de diciembre de 2020, Adraces/Comisión, T-714/18, no publicada, EU:T:2020:591, apartado 37]. El cumplimiento de las exigencias derivadas de este principio es especialmente importante cuando las normas jurídicas de que se trate puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas [véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 111, y de 26 de marzo de 2020, Hungeod y otros, C-496/18 y C-497/18, EU:C:2020:240, apartado 93 y jurisprudencia citada]. En particular, dicho principio exige que una normativa de la Unión permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 10 de marzo de 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, apartado 44).
- 191 Por añadidura, admitir la existencia de una presunción general de confidencialidad basada en una disposición cuyo ámbito de aplicación no está claramente delimitado contravendría la jurisprudencia expuesta en el apartado 184 de la presente sentencia, conforme a la cual las presunciones deben ser objeto de interpretación restrictiva, puesto que constituyen excepciones al principio del acceso más amplio posible.
- 192 En segundo lugar, el reconocimiento de una presunción general de confidencialidad basada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 no podría conciliarse con el planteamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Baumeister.

- 193 En dicha sentencia, dictada después de la adopción de las Decisiones objeto del presente litigio, el Tribunal de Justicia interpretó el concepto de información confidencial utilizado en el artículo 54 de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO 2004, L 145, p. 1). A este respecto, procede señalar que el artículo 54 de la Directiva 2004/39 establece un principio general de prohibición de divulgar información confidencial en poder de las autoridades competentes e indica exhaustivamente los supuestos específicos en los que, excepcionalmente, esta prohibición general no impide la transmisión o utilización de dicha información (sentencia Baumeister, apartado 38).
- 194 En el apartado 46 de la sentencia Baumeister, el Tribunal de Justicia declaró que no toda la información relativa a una empresa supervisada que haya sido comunicada por esta a la autoridad competente ni todas las declaraciones de dicha autoridad que figuren en el expediente de supervisión de que se trate, incluida su correspondencia con otros servicios, constituyen incondicionalmente información confidencial, cubierta por la obligación de secreto profesional que establece el artículo 54 de la Directiva 2004/39. En cambio, según el Tribunal de Justicia, esta calificación se aplica a la información en poder de las autoridades competentes que, por un lado, no tenga carácter público y cuya divulgación, por otro lado, pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión.
- 195 Las partes no cuestionan que procede aplicar al caso de autos la interpretación del artículo 54 de la Directiva 2004/39 realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Baumeister, habida cuenta de que dicha disposición está redactada en términos muy similares a las disposiciones que el BCE ha invocado en este caso como constitutivas del «Derecho de la Unión» en virtud del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, a saber, el artículo 53, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/36 y el artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/59. En efecto, tanto el artículo 54 de la Directiva 2004/39 como el artículo 53, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/36 y el artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/59 imponen a las autoridades competentes una prohibición de divulgar «información confidencial» que obre en su poder, salvo en forma sumaria o agregada que impida la identificación concreta de las entidades de que se trate.
- 196 Así pues, la aplicación del artículo 53, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/36 y del artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/59 presupone que el BCE ha comprobado que se cumplen los dos requisitos establecidos en la sentencia Baumeister en relación con cada información a la que se haya solicitado acceso. Si efectivamente se cumplen estos requisitos, el BCE debe denegar el acceso a la información de que se trate. Las disposiciones en cuestión no dejan margen de apreciación alguno al respecto, como confirmó el Tribunal de Justicia en el apartado 43 de la sentencia Baumeister. Esta labor requiere necesariamente una apreciación concreta e individual de cada información de que se trate que no puede eludirse aplicando una presunción general de confidencialidad.
- 197 En tercer lugar, procede recordar que la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 constituye una excepción llamada «absoluta». A diferencia de las excepciones cuya aplicación presupone una ponderación de los intereses contrapuestos, la aplicación de una excepción absoluta es obligatoria desde el momento en que la divulgación al público del documento de que se trate pueda perjudicar los intereses que esa disposición protege.

- 198 Conforme a reiterada jurisprudencia, la aplicación de una presunción general no excluye la posibilidad de demostrar que un documento determinado, cuya divulgación se solicita, no está cubierto por dicha presunción o que existe un interés público superior que justifica la divulgación del documento solicitado, en virtud de la última frase del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 (sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, apartado 62; véanse asimismo las sentencias de 11 de mayo de 2017, Suecia/Comisión, C-562/14 P, EU:C:2017:356, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 28 de mayo de 2020, Campbell/Comisión, T-701/18, EU:T:2020:224, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 199 Ahora bien, el hecho de que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 198 de la presente sentencia, pueda destruirse una presunción general demostrando un interés público superior es incompatible con el hecho de que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 es una excepción llamada «absoluta» que, como tal, no contempla ponderación alguna con tal interés superior.
- 200 Asimismo, procede recordar, como se ha expuesto en el apartado 181 de la presente sentencia, que el recurso a las presunciones generales de confidencialidad no es más que una simple facultad de la institución, órgano u organismo de la Unión en cuestión, que siempre conserva la posibilidad de efectuar un examen concreto e individual de los documentos de que se trate (sentencia de 22 de enero de 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, apartado 61).
- 201 En el caso de autos, como sostiene el BCE en el apartado 94 del escrito de contestación y habida cuenta de las apreciaciones que se han realizado en los apartados 228, 271 y 302 de la presente sentencia, con independencia de que se aplique o no una presunción general a la información a la que se denegó el acceso en las Decisiones impugnadas primera y tercera, esta información constituye, en cualquier caso, «información confidencial» amparada por la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258.
- 202 De ello se deduce que, cualquiera que sea el resultado del examen de la primera alegación del primer motivo, esta no puede poner en tela de juicio la legalidad de las Decisiones impugnadas primera y tercera, ya que, considerando la desestimación de las alegaciones segunda y tercera del primer motivo, la información en cuestión está no obstante amparada por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258.
- 203 Por lo tanto, aun suponiendo que el BCE hubiera pretendido aplicar, en las Decisiones impugnadas primera y tercera, por error, una presunción general de confidencialidad, la primera alegación del primer motivo debe desestimarse por inoperante.

2. Sobre la segunda alegación, basada en que la información solicitada no constituye información confidencial

- 204 En el marco de la segunda alegación, por un lado, la demandante reprocha al BCE haber denegado el acceso a información de dominio público. Por otro lado, la demandante sostiene que el BCE no precisó de manera suficiente en Derecho el perjuicio que el acceso a los documentos solicitados podría causar tanto a los intereses comerciales de Banco Popular y de Banco Santander como al buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial.

- 205 Tales argumentos plantean, en esencia, la cuestión de si los documentos solicitados contienen información confidencial en el sentido del artículo 53, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/36 y del artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/59.
- 206 Procede, por tanto, examinar si los documentos solicitados contienen información confidencial, esto es, información, por una parte, que no tiene carácter público y, por otra, cuya divulgación podría perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que la ha proporcionado o de terceros, o también el buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial (véase, por analogía, la sentencia Baumeister, apartado 46). Estos dos requisitos se examinarán sucesivamente.

a) Sobre el carácter público de la información solicitada

- 207 La demandante sostiene en la demanda que el mercado ya tuvo conocimiento de la mayor parte de la información relativa a la resolución de Banco Popular de una forma resumida o indirecta, habida cuenta de que, por un lado, apareció información en la prensa y, por otro, las entidades bancarias cotizadas están sujetas a numerosas obligaciones de transparencia. De esta manera, la demandante sostiene que el mercado ya era conocedor de que Banco Popular había experimentado problemas de liquidez que llevaron a su resolución. Según la demandante, explicar los detalles de la resolución no cambiaría la percepción que tiene el mercado de lo ocurrido.
- 208 En sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención de la Comisión y de Banco Santander, la demandante hace referencia a numerosos artículos de prensa y aporta algunos de ellos, relativos a la solicitud de ELA de Banco Popular y a la posición de liquidez de este, los cuales, a su juicio, prueban que esos datos son públicos.
- 209 En esas mismas observaciones, la demandante señala, en esencia, que el propio Banco Santander no considera que la información solicitada sea confidencial. A este respecto, la demandante alega que Banco Popular publicó determinados datos relativos a las ratios a corto plazo en sus informes anuales y trimestrales y que también publicó la ratio préstamos/depósitos (*loan/deposit ratio*), que es uno de los indicadores de su liquidez. Añade que la Asociación Española de Banca (en lo sucesivo, «AEB») publicaba mensualmente el balance de cada banco, donde figuraban el nivel de depósitos y el nivel de préstamos, datos estos que permiten calcular la ratio préstamos/depósitos. Según la demandante, Banco Santander no explica por qué estos datos sí pueden ser públicos y otros indicadores de liquidez a los que se pidió tener acceso deben permanecer confidenciales.
- 210 Según el BCE, estas alegaciones son inadmisibles o, cuando menos, infundadas. El BCE niega que la información a la que se denegó el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 fuera de dominio público en el momento de la adopción de las Decisiones impugnadas. Alega además que la demandante no ha conseguido identificar la información a la que se refieren sus alegaciones.
- 211 En respuesta a las alegaciones del BCE, la demandante concretó sus argumentos y aportó más documentos en apoyo de estos. De esta forma, en primer término, en cuanto a los documentos a los que se refiere la tercera Decisión impugnada, la demandante hace referencia a un anexo que contiene artículos de prensa en los que se mencionan la existencia y el contenido de la carta que Banco Popular envió al BCE el 6 de junio de 2017. Por lo que respecta, por otro lado, a los documentos «relativos a la liquidez de Banco Popular», que son objeto de la primera Decisión impugnada, la demandante señala que esa información se publicó en los informes anual y

trimestral de Banco Popular, o bien en la AEB, a la que pertenecía Banco Popular, con miras a su publicación. A este respecto, la demandante se refiere a los documentos que adjuntó a sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la Comisión. De igual forma, en lo atinente a los datos relativos a la concesión de la ELA, que son objeto de la segunda Decisión impugnada, la demandante se refiere a los anexos que había aportado junto con sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención de la Comisión y de Banco Santander, y adjuntó otros artículos de prensa que, a su juicio, corroboran el carácter público de esos datos.

- 212 En primer lugar, procede señalar que el BCE no invocó la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 para fundamentar su denegación de acceso a la información relativa al techo de la ELA, al volumen de la ELA efectivamente facilitado y a las garantías presentadas (véase al respecto el apartado 89 de la presente sentencia). En la medida en que los argumentos de la demandante en el marco de la presente alegación se refieran a esa información, deben desestimarse por inoperantes.
- 213 En segundo lugar, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en virtud del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, el escrito de demanda debe contener una exposición sumaria de los motivos invocados que sea suficientemente clara y precisa para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal resuelva el recurso, en su caso sin disponer de información adicional. Por ello, la demanda debe especificar en qué consiste el motivo en el que se basa el recurso, de manera que una mera mención abstracta de tal motivo no cumple los requisitos exigidos por el Reglamento de Procedimiento. Análogos requisitos son exigibles cuando se formula una alegación en apoyo de un motivo [véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2018, *Winkler/Comisión*, T-369/17, no publicada, EU:T:2018:334, apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 13 de mayo de 2020, *Peek & Cloppenburg/EUIPO — Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg)*, T-446/18, no publicada, EU:T:2020:187, apartado 29].
- 214 Si bien ciertos extremos específicos del texto de la demanda pueden apoyarse y completarse mediante remisiones a pasajes determinados de documentos adjuntos, una remisión global a otros escritos, aunque figuren como anexo de la demanda, no puede paliar la falta de los elementos esenciales de la argumentación jurídica que en virtud de las disposiciones antes citadas deben figurar en la demanda (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, *MasterCard y otros/Comisión*, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 215 Así pues, no incumbe al Tribunal buscar e identificar en los anexos los motivos y alegaciones que, a su juicio, podrían constituir el fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2007, *Microsoft/Comisión*, T-201/04, EU:T:2007:289, apartado 94 y jurisprudencia citada; sentencia de 24 de febrero de 2021, *Universität Koblenz-Landau/EACEA*, T-606/18, no publicada, EU:T:2021:105, apartado 61).
- 216 Procede concluir, a la luz de esta jurisprudencia, que las alegaciones de la demandante no bastan para desvirtuar la afirmación del BCE de que la información solicitada no era de dominio público en el momento de adoptarse las Decisiones impugnadas. En efecto, la demandante no aporta ninguna prueba concreta que sustente sus alegaciones, de modo que el Tribunal no puede comprobar su exactitud. De esta manera, la demandante no especifica, en el texto de sus escritos, la información exacta que considera pública, limitándose a efectuar una remisión global a una

decena de anexos que suman en total más de 1 000 páginas. La demandante no indica los pasajes concretos de los anexos que, a su juicio, permiten demostrar que tal o cual información solicitada era pública en el momento de adoptarse las Decisiones impugnadas.

- 217 En tercer lugar, procede señalar, como acertadamente sostiene el BCE, que este no puede estar obligado a supervisar las iniciativas de publicación emprendidas por las entidades de crédito de que se trate, las autoridades nacionales competentes o la prensa.
- 218 De esta forma, en el apartado 56 de su sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), el Tribunal de Justicia indicó, en esencia, que cabe invocar la confidencialidad de determinada información siempre que el BCE no la haya hecho pública y que el hecho de que una información aproximada haya sido publicada por terceros no puede, de por sí, obligar al BCE a comunicarla. Por lo tanto, aun cuando los artículos de prensa mencionados por la demandante contuvieran información que se acercase significativamente a la información recogida en los documentos solicitados, ello no entrañaría que el BCE estuviese obligado a dar acceso a ellos.
- 219 Además, la divulgación no autorizada de un documento no puede tener como consecuencia que un documento amparado por alguna de las excepciones contempladas en el artículo 4 de la Decisión 2004/258 se convierta en accesible para el público (véase, por analogía, la sentencia de 25 de octubre de 2013, Beninca/Comisión, T-561/12, no publicada, EU:T:2013:558, apartado 55).
- 220 En cuarto lugar, una lectura de los documentos solicitados permite concluir que la información que contienen solo la conoce un número restringido de personas y, por tanto, no tiene carácter público (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2006, Bank Austria Creditanstalt/Comisión, T-198/03, EU:T:2006:136, apartado 71).
- 221 De este modo, en lo que respecta primeramente a la evaluación FOLTF, la lectura de su versión íntegra permite apreciar que los extractos a los que se denegó el acceso contienen esencialmente información financiera relativa a la situación de capital y de liquidez de Banco Popular en las semanas que precedieron a la elaboración de dicha evaluación. Como confirmó el BCE en la vista, no se trata de datos que la entidad de crédito en cuestión o el banco central nacional o el BCE publiquen regular o habitualmente, sino de información que se buscó específicamente con el fin de determinar si la entidad de crédito sometida a supervisión seguía cumpliendo los requisitos de autorización establecidos en la Directiva 2013/36.
- 222 Por lo que se refiere, en segundo término, a la carta que Banco Popular envió al BCE el 6 de junio de 2017, es obligado hacer constar que la demandante afirma que, aunque la existencia de dicha carta y su contenido se mencionan en los artículos de prensa que aportó, estas menciones son muy genéricas y no revelan datos que figuraran en la mencionada carta.
- 223 En lo atinente, por otro lado, al documento objeto de la primera Decisión impugnada, a saber, las cifras sobre saldos diarios de depósitos de Banco Popular a partir del 3 de abril de 2017, procede señalar que el BCE explica en dicha Decisión que ese documento contiene información que habitualmente no se le comunica, pero que comenzó a recabar excepcionalmente el 3 de abril de 2017. El BCE añade que dicho documento se preparó en el contexto de la supervisión prudencial de Banco Popular con miras a la elaboración de la evaluación FOLTF.

- 224 Ningún elemento de la argumentación de la demandante permite concluir que esa información recabada con carácter excepcional por el BCE fuera pública en el momento de adoptarse la primera Decisión impugnada. La demandante se limita a afirmar que Banco Popular y la AEB publicaron determinados datos que permiten calcular «indicadores de liquidez del Banco Popular». Pues bien, se pregunta por qué «otros indicadores [...] a los que [...] pide tener acceso son confidenciales». Por tanto, lejos de aportar un principio de prueba de que la información a la que desea tener acceso es pública, la demandante confirma más bien que esa información no es de dominio público.
- 225 En lo que atañe finalmente a la información a la que el BCE, en la segunda Decisión impugnada, denegó el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, a saber, la información relativa a la situación de liquidez y a las ratios de capital de Banco Popular, procede señalar que los tres documentos en los que figura esta información están destinados a un uso interno en el marco de deliberaciones en el Consejo de Gobierno del BCE. Por lo tanto, estos tres documentos están destinados, por su naturaleza, a ser conocidos solo por un número restringido de personas.
- 226 En quinto lugar, la demandante tampoco puede basarse en el argumento de que el propio Banco Santander reconoció que la información solicitada no era confidencial, puesto que, en sus contactos con las instituciones, Banco Santander solo se había opuesto a la divulgación de determinada información específica que podía perjudicar a sus intereses comerciales, a saber, diferentes datos sobre sus clientes, sobre las consecuencias del dispositivo de resolución para los contratos de *joint venture* y el detalle y valoración de la política de contabilización de las contingencias de carácter legal de Banco Popular a 6 de junio de 2017.
- 227 En efecto, como confirmó Banco Santander en la vista, los contactos a los que hizo referencia se desarrollaron en el marco de procedimientos de acceso a los documentos ante la JUR y no se referían a la información en poder del BCE y utilizada por este. Además, contrariamente a lo que afirma la demandante, Banco Santander alegó expresamente en su escrito de formalización de la intervención que consideraba que la información solicitada en el presente asunto era confidencial en el momento en que se adoptaron las Decisiones impugnadas.
- 228 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que ningún elemento de los autos permite llegar a la conclusión de que la información a la que se denegó el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 fuera de dominio público en el momento en que se adoptaron las Decisiones impugnadas.

b) Sobre el riesgo de perjuicio a los intereses de la persona física o jurídica que ha proporcionado la información solicitada o de terceros o al buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución

- 229 El segundo requisito establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Baumeister para reconocer el carácter confidencial de determinada información exige comprobar si su divulgación puede perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que la ha proporcionado o de terceros, o también el buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución (sentencia Baumeister, apartado 46). Las alegaciones formuladas por la demandante en relación con este requisito se dividen en dos partes.

1) *Sobre la primera parte, basada en que la divulgación de los documentos solicitados no perjudica a los intereses de la persona que proporcionó la información que contienen o de terceros*

- 230 En primer lugar, la demandante alega que, dada la naturaleza de la información solicitada, su divulgación no podría afectar de manera apreciable a los intereses comerciales de Banco Popular ni a los de Banco Santander.
- 231 A este respecto, la demandante señala, para empezar, que la información de que se trata pertenece al pasado y que, según un informe económico que se adjunta a la demanda, para el mercado y las entidades de los mercados financieros solo son importantes los datos actuales y futuros. La demandante alega que las particularidades propias del sector financiero, en el que la información se transfiere rápidamente y en el que los operadores sacan conclusiones rápidamente de lo que se percibe como información relevante, la información se vuelve fácilmente obsoleta y, por consiguiente, inútil para el mercado. Para la demandante, tal es precisamente el caso de la información sobre las garantías presentadas, la situación de liquidez y las ratios de capital de Banco Popular y su inviabilidad previsible o acreditada. Aun cuando esa información normalmente sería comercialmente sensible, la demandante entiende que para el mercado financiero o los competidores ya no es relevante, pues son anteriores en el tiempo a la resolución de Banco Popular y, por tanto, ya no reflejan su situación actual. La demandante aduce que, en consecuencia, la información anterior a la resolución ha devenido histórica y no puede ser considerada confidencial.
- 232 La demandante alega asimismo que la jurisprudencia sigue un análisis casuístico para apreciar el carácter histórico de la información, de suerte que, si bien la sentencia Baumeister estableció una presunción *iuris tantum* del carácter histórico de determinada información que tiene más de cinco años, no cabe deducir de dicha sentencia que la información que tenga menos de cinco años de antigüedad no pueda, bajo ningún concepto, ser calificada de información histórica.
- 233 De entrada, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, debe apreciarse la legalidad de un acto de la Unión en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto (véanse las sentencias de 28 de enero de 2021, Qualcomm y Qualcomm Europe/Comisión, C-466/19 P, EU:C:2021:76, apartado 82 y jurisprudencia citada, y de 4 de junio de 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, apartado 84 y jurisprudencia citada; véase asimismo, en este sentido, la sentencia Baumeister, apartado 50). Como acertadamente señala Banco Santander, la fecha a la que debe atender el Tribunal para valorar la legalidad de la denegación de acceso por el BCE a la información solicitada es aquella en que se adoptaron las Decisiones impugnadas, a saber, el 7 de noviembre de 2017.
- 234 En consecuencia, no puede prosperar la alegación de la demandante según la cual la información solicitada ya no es relevante para el mercado financiero o los competidores, puesto que es anterior en el tiempo a la resolución de Banco Popular y, por tanto, ya no refleja su situación actual.
- 235 A continuación, debe señalarse que el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 54 de la sentencia Baumeister, que, cuando la información que pudo constituir secreto comercial en una determinada época tiene cinco o más años de antigüedad, se considera en principio, debido al transcurso del tiempo, información histórica y despojada, por ello, de su carácter secreto, salvo si,

excepcionalmente, la parte que invoca ese carácter demuestra que, a pesar de su antigüedad, dicha información sigue constituyendo un elemento esencial de su posición en el mercado o de la de terceros afectados.

236 A este respecto, Banco Santander alega, sin que las demás partes lo hayan contradicho, que la información que reclama la demandante se remonta principalmente al período inmediatamente anterior a la resolución y, en algunos casos, al comienzo del año 2017.

237 Por tanto, la información solicitada tenía, en el momento en que se adoptaron las Decisiones impugnadas, a lo sumo algunos meses y, por consiguiente, habida cuenta de los criterios mencionados en los apartados 233 y 235 de la presente sentencia, no podía considerarse información histórica.

238 Esta conclusión no resulta desvirtuada por el argumento de la demandante relativo a que nada en la sentencia Baumeister sugiere que una información que tenga menos de cinco años de antigüedad no pueda, bajo ningún concepto, ser calificada de información histórica y a que se impone un análisis casuístico. En particular, la demandante sugiere que, en un caso como el de autos, en el que la información solicitada se refiere a la posición comercial de una entidad de crédito que fue sometida a un dispositivo de resolución, dicha información devino automáticamente histórica tras la adopción del instrumento de resolución.

239 Ahora bien, no puede admitirse que la adopción de un dispositivo de resolución genere una nueva presunción conforme a la cual la información sobre la posición comercial de la entidad de crédito sometida al dispositivo de resolución deviene automáticamente histórica. Tal planteamiento excluiría, por principio, la aplicación de la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, en relación con el artículo 53, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/36 y el artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/59.

240 Como acertadamente señalan el BCE, la Comisión y Banco Santander, Banco Popular siguió en funcionamiento como integrante del grupo Banco Santander después del 7 de junio de 2017, concretamente hasta el 28 de abril de 2018, fecha en la que fue objeto de una fusión por absorción con Banco Santander.

241 En efecto, una de las razones por las que la JUR decidió adoptar un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular consistía en garantizar la continuidad de sus funciones esenciales, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 806/2014. De este modo, la venta a Banco Santander permitió a Banco Popular seguir funcionando en condiciones normales de mercado como miembro del grupo Santander.

242 De ello se sigue que el BCE podía válidamente considerar que la divulgación del saldo diario de depósitos de Banco Santander a partir del 3 de abril de 2017, de la situación de liquidez de Banco Popular y de sus ratios de capital, de la información sobre la posición de Banco Popular en el mercado, así como de sus activos y pasivos, y de la valoración del impacto de la situación de liquidez de Banco Popular sobre la estructura de financiación y operativa de su filial Banco Popular Portugal podía perjudicar, en el momento en que se adoptaron las Decisiones impugnadas, los intereses de Banco Popular o los de su sociedad matriz no obstante la aplicación de un instrumento de resolución.

- 243 En segundo lugar, la demandante sostiene, en esencia, que el BCE no ha logrado demostrar que la divulgación de la información solicitada podría perjudicar concreta y efectivamente a los intereses comerciales de Banco Santander y de Banco Popular. La demandante considera, a este respecto, que la motivación de las Decisiones impugnadas es muy genérica y podría aplicarse a cualquier banco. Indica asimismo que el BCE no tuvo realmente en cuenta la resolución de Banco Popular ni el carácter excepcional de la situación.
- 244 A este respecto, procede señalar, de entrada, que la demandante no ha invocado formalmente un motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación. De la lectura de los escritos de la demandante se desprende más bien que está en desacuerdo con la motivación expuesta por el BCE.
- 245 Pues bien, de reiterada jurisprudencia se desprende que la obligación de motivación constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión del carácter fundado de la motivación, pues esta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. En efecto, la motivación de una decisión consiste en expresar formalmente los fundamentos en los que se basa dicha decisión. Si estos fundamentos adolecen de errores, estos afectan a la legalidad de la decisión en cuanto al fondo, pero no a su motivación, que puede ser suficiente, aunque exprese una fundamentación equivocada. De ello se deriva que las imputaciones y alegaciones que tienen por objeto cuestionar el carácter fundado de un acto carecen de pertinencia en el marco de un motivo basado en la inexistencia o insuficiencia de motivación (véanse las sentencias de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartado 85 y jurisprudencia citada, y de 29 de abril de 2020, Tilly-Sabco/Consejo y Comisión, T-707/18, no publicada, EU:T:2020:160, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 246 Dicho esto, en la primera Decisión impugnada, el BCE indica que la divulgación del documento solicitado tendría consecuencias perjudiciales para la entidad de crédito en cuestión, puesto que ya no podría confiar en que se mantendrá la confidencialidad de la información que haya proporcionado al BCE a los efectos de su supervisión prudencial. En dicha Decisión se precisa asimismo que este régimen de confidencialidad se aplica aun cuando un banco haya sido objeto de un dispositivo de resolución.
- 247 En la segunda Decisión impugnada, el BCE explicó, por lo que respecta a la información relativa a la situación de liquidez de Banco Popular y a sus ratios de capital, que su divulgación incitaría a los participantes del mercado a especular sobre la situación de liquidez de Banco Santander y sus necesidades de financiación, lo que, a su vez, podría dar lugar a tensiones de financiación infundadas.
- 248 En la tercera Decisión impugnada, el BCE hizo constar que la información solicitada se refería, por una parte, a la posición comercial de Banco Santander en el mercado y, por otra, a sus activos y pasivos, y que la divulgación de esa información podría tener un impacto negativo en los intereses comerciales de Banco Popular y de Banco Santander. En particular, según el BCE, la valoración del impacto de la situación de liquidez de Banco Popular en la estructura de financiación y operativa de su filial Banco Popular Portugal es sensible desde el punto de vista comercial y podría generar especulaciones infundadas acerca de la situación financiera y de liquidez del grupo. Dicha Decisión menciona además que el régimen de secreto profesional se aplica aun cuando un banco se haya resuelto.

- 249 Por consiguiente, el BCE podía válidamente considerar que la información a la que se denegó el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 podía, en el momento en que se adoptaron las Decisiones impugnadas, perjudicar concreta y efectivamente los intereses de Banco Popular o de Banco Santander. El que las Decisiones impugnadas solo contengan una motivación muy sucinta en cuanto a por qué cabía presumir tal perjuicio, pese a haberse aplicado un instrumento de resolución a Banco Popular no desvirtúa en modo alguno esta conclusión.
- 250 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar la primera parte, basada en que la divulgación de la información solicitada no causaría un perjuicio a los intereses de Banco Popular o de Banco Santander.
- 2) Sobre la segunda parte, basada en que la divulgación de los documentos solicitados no perjudica al buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial*
- 251 Antes de entrar a examinar las alegaciones formuladas por la demandante, han de recordarse las consideraciones expuestas en los apartados 157 a 162 de la presente sentencia.
- 252 Como acertadamente sostiene la Comisión, la jurisprudencia según la cual el BCE dispone de un amplio margen de apreciación para determinar si la divulgación de determinada información podría perjudicar a algún interés público contemplado en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258 es aplicable a la apreciación que el BCE debe efectuar sobre la concurrencia del segundo requisito de la sentencia Baumeister. La evaluación del riesgo de perjuicio para el buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución corresponde, en efecto, a la evaluación del riesgo de perjuicio para el interés público.
- 253 Por otra parte, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 159 de la presente sentencia, la apreciación por el BCE de la cuestión de si la divulgación de determinados documentos perjudicaría a la protección del buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución reviste un carácter complejo y delicado que requiere un grado de prudencia muy especial.
- 254 Además, los criterios fijados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Baumeister a efectos de la apreciación de un perjuicio para el buen funcionamiento del sistema de control de la actividad de las empresas de inversión, que son aplicables por analogía en el contexto de la supervisión prudencial y de la resolución, son muy generales, como exige la jurisprudencia expuesta en el apartado 160 de la presente sentencia.
- 255 De ello se deduce, por un lado, que el control de legalidad que el Tribunal debe efectuar en este contexto se limita al control establecido por la jurisprudencia citada en el apartado 161 de la presente sentencia y, por otro, que el cumplimiento de la obligación del BCE de motivar de forma suficiente en Derecho sus decisiones reviste, en principio, una importancia aún más fundamental (véase, a este respecto, el apartado 162 de la presente sentencia).
- 256 En el caso de autos, el BCE indicó, en la primera Decisión impugnada, que el documento que contenía la información sobre el saldo diario de depósitos de Banco Popular formaba parte del expediente administrativo relativo a la supervisión continuada de Banco Popular y del análisis definitivo de la inviabilidad o previsible inviabilidad de Banco Popular.

- 257 En la segunda Decisión impugnada, el BCE observó que la demandante no se había opuesto al análisis efectuado en la Decisión LS/PT/2017/66, de 11 de agosto de 2017, según el cual el documento titulado «Emergency Liquidity Assistance request from Banco de España», de 5 de junio de 2017, contiene información sobre la posición de liquidez y las ratios de capital de Banco Popular. El BCE explicó a continuación que esta información había sido facilitada por Banco Popular en el contexto de la supervisión prudencial continuada.
- 258 Con respecto a la versión completa de la evaluación FOLTF y la documentación aportada por Banco Popular a propósito, en particular, de su nivel de capital, de su posición de liquidez y de los demás requisitos para conservar su autorización, el BCE explicó, en la tercera Decisión impugnada, que esos documentos formaban parte de expedientes administrativos relativos a la supervisión prudencial continuada y al procedimiento de evaluación FOLTF. Según el BCE, dichos expedientes administrativos se incardinaban en el ejercicio por el BCE de sus funciones como autoridad supervisora competente, previstas en el Reglamento n.º 1024/2013.
- 259 Ahora bien, en las tres Decisiones impugnadas, el BCE expuso además que, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el Reglamento n.º 1024/2013, está vinculado por obligaciones de secreto profesional. En este contexto, especificó cuál era la normativa aplicable, así como el contenido de esa obligación de secreto profesional, y señaló que las excepciones a dicha obligación de secreto profesional no eran aplicables en el caso de autos.
- 260 Por ello, el BCE concluyó que la divulgación de información confidencial emanada de una supervisión prudencial podía perjudicar tanto a la entidad de crédito directamente afectada como al sistema bancario en general, puesto que los bancos ya no podrían confiar en que la información que proporcionen al BCE con fines de supervisión prudencial conservará carácter confidencial.
- 261 En las Decisiones impugnadas primera y tercera, el BCE hizo referencia, en este contexto, a las sentencias de 11 de diciembre de 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495), apartado 27, y de 12 de noviembre de 2014, Altmann y otros (C-140/13, EU:C:2014:2362), apartados 31 a 33. El BCE indicó asimismo en esas dos Decisiones que la resolución de Banco Popular no había modificado su condición de entidad sometida a supervisión y que, por tanto, el régimen de confidencialidad seguía siéndole aplicable.
- 262 De este modo, el BCE aportó una explicación sobre la necesidad de protección invocada alegando que la divulgación de los documentos solicitados perjudicaría, en particular, al sistema bancario en general.
- 263 Las alegaciones de la demandante no desvirtúan estas conclusiones.
- 264 En efecto, por una parte, la alegación de la demandante según la cual la motivación es genérica y estandarizada debe desestimarse. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que puede resultar imposible indicar las razones que justifican la denegación de acceso relativa a cada documento, en este caso, a cada información que figura en los documentos, sin divulgar el contenido de tal documento o uno de sus elementos esenciales y, por lo tanto, sin privar a la excepción de su finalidad esencial. En el caso de autos, dado que el documento solicitado se encontraba comprendido en las excepciones relativas al interés público en materia del buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución, el hecho de revelar de una manera más

completa e individualizada su contenido podía comprometer la confidencialidad de la información que se pretendía mantener confidencial (véase, por analogía, la sentencia de 26 de abril de 2005, Sisón/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartado 84).

265 Por otra parte, no puede acogerse la alegación basada en que la divulgación de información como las ratios de liquidez no crearía en ningún caso un precedente en el sentido de que este tipo de información sería en el futuro revelada al mercado, dado el carácter excepcional de la resolución de Banco Popular.

266 En efecto, la demandante no logra enervar la apreciación del BCE según la cual la divulgación de determinada información podría menoscabar la confianza recíproca entre el BCE y las entidades supervisadas, necesaria para el mecanismo de supervisión prudencial. A este respecto, el hecho de que la resolución bancaria siga siendo excepcional y que el BCE recabara determinada información solo con carácter excepcional no tiene incidencia alguna en el riesgo de que otras entidades ya no puedan confiar en que la información que tengan que proporcionar eventualmente al BCE en el futuro en el marco de la supervisión prudencial conservará su carácter confidencial.

267 Por lo demás, según la jurisprudencia, una institución de la Unión puede basarse en comportamientos hipotéticos de los operadores del mercado y en los efectos de estos comportamientos para futuras intervenciones (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 78).

268 Por consiguiente, el BCE podía válidamente fundarse en un riesgo de especulación de los operadores del mercado a partir de los datos relativos a la posición de liquidez de Banco Popular antes de su resolución, ya que podía considerarse, de manera razonablemente previsible, que esos datos constituían información que podía generar especulaciones y, de esta forma, poner en peligro el buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución.

269 En atención a las anteriores consideraciones, se ha de concluir que la demandante no ha conseguido demostrar que el BCE incurriera en error manifiesto de apreciación al considerar que la divulgación de los documentos solicitados podía perjudicar el buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución.

270 En consecuencia, procede desestimar la segunda parte, basada en que la divulgación de la información solicitada no perjudica el buen funcionamiento del sistema de supervisión prudencial y de resolución.

271 Por lo tanto, procede concluir que los documentos solicitados a los que el BCE denegó el acceso sobre la base del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 contienen información confidencial en el sentido del artículo 53, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2013/36 y del artículo 84, apartado 3, de la Directiva 2014/59.

3. Sobre la tercera alegación, basada en que las excepciones establecidas en el artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36 y en el artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59 son aplicables a los documentos solicitados

- 272 Mediante su tercera alegación, la demandante sostiene que las disposiciones del artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36 y del artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59 autorizan al BCE a conceder acceso a los documentos solicitados en el marco o para los fines de un procedimiento judicial. La demandante entiende, en particular, que de una interpretación teleológica de estas disposiciones se desprende que existe una excepción a la confidencialidad cuando el acceso a los documentos solicitados sea necesario para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de un procedimiento judicial en relación con la actuación de una institución u organismo de la Unión.
- 273 La demandante añade que, conforme a la jurisprudencia, la apreciación del carácter confidencial de una información requiere ponderar los intereses legítimos que se oponen a su divulgación y el interés general. Pues bien, a su entender, las particularidades del presente asunto, a saber, el hecho de que los antiguos accionistas de Banco Popular desean conocer las circunstancias en que tuvo lugar la resolución de esta entidad, justifican la divulgación de la información solicitada. A este respecto, es fundamental, según la demandante, tener en cuenta los recursos que ha interpuesto ante el Tribunal, a saber, un recurso de anulación (registrado con el número T-628/17) contra el dispositivo de resolución y un recurso por responsabilidad extracontractual (registrado con el número T-714/17). La demandante aduce que la información solicitada en el presente asunto tiene por exclusiva finalidad su utilización como prueba en el marco de esos dos recursos.
- 274 La demandante subraya que, en particular, necesita conocer los supuestos problemas de liquidez que dieron lugar a la resolución de Banco Popular, pero que tanto la evaluación FOLTF como el dispositivo de resolución están censurados en lo que aquí interesa. La demandante aduce que el acceso a esos datos le permitiría presentar pruebas en apoyo de su argumento de que la posición de liquidez de Banco Popular no era lo suficientemente grave como para que se acordase su resolución y de que cualquier problema de liquidez estaba vinculado a las declaraciones de la presidenta de la JUR.
- 275 El BCE, apoyado por la Comisión y Banco Santander, rebate las alegaciones de la demandante.
- 276 A este respecto, procede comenzar señalando que el Tribunal de Justicia indicó, en el apartado 30 de la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Buccioni (C-594/16, en lo sucesivo, «sentencia Buccioni», EU:C:2018:717), que los supuestos concretos en que la prohibición de desvelar información confidencial en poder de las autoridades competentes, establecida como principio general en el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2013/36, no impide, de modo excepcional, la transmisión o la utilización de dicha información están tasados en dicha Directiva. Además, el Tribunal de Justicia precisó, en el apartado 37 de la referida sentencia, que las excepciones contempladas por la Directiva 2013/36 a la prohibición general de desvelar información confidencial debían interpretarse de manera restrictiva.
- 277 Estas mismas consideraciones se aplican, por analogía, a la excepción a la prohibición de divulgación establecida en el artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59.
- 278 Las alegaciones de la demandante han de examinarse a la luz de estos principios.

- 279 Por un lado, en lo que se refiere al artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36, esta disposición establece que, cuando se trate de entidades de crédito que se hayan declarado en quiebra o cuya liquidación forzosa haya sido ordenada, las informaciones confidenciales que no se refieran a terceras partes implicadas en intentos de rescate de la entidad de crédito podrán ser desveladas en el marco de procedimientos civiles o mercantiles.
- 280 Pues bien, en el caso de autos, como alega acertadamente el BCE, Banco Popular no fue declarado en quiebra, como tampoco se ordenó su liquidación forzosa. Antes bien, del dispositivo de resolución se desprende que este tenía por objeto, en particular, la venta del negocio de Banco Popular a Banco Santander, la cual permitió a Banco Popular seguir funcionando en condiciones normales de mercado como miembro del grupo Santander.
- 281 Además, del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que este prevé la aplicación de un instrumento de resolución a una entidad inviable precisamente con la finalidad de evitar que se efectúe una liquidación con arreglo a un procedimiento de insolvencia ordinario.
- 282 De esta manera, antes de adoptar una medida de resolución, en el contexto de la evaluación del requisito relativo a que la resolución sea de interés público, establecido en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, la JUR debe evaluar, en particular, si la resolución de una entidad insolvente no es preferible a su liquidación. A este respecto, en el considerando 58 del Reglamento n.º 806/2014 se indica que, en caso de que la liquidación de una entidad inviable con arreglo a un procedimiento de insolvencia ordinario pudiera poner en peligro la estabilidad financiera, interrumpir la prestación de los servicios básicos y afectar a la protección de los depositantes, existe un interés público en la aplicación de instrumentos de resolución.
- 283 Asimismo, a raíz de la adopción de una medida de resolución, con arreglo a los artículos 15, apartado 1, letra g), 20, apartado 16, y 76, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 806/2014, una valoración por un experto independiente debe comparar el trato que efectivamente han recibido los accionistas y acreedores en la resolución y el trato que habrían recibido si se hubiera aplicado a la entidad un procedimiento de insolvencia ordinario en el momento en que se adoptó la decisión de resolución. Si se determina que los accionistas y los acreedores han recibido, como pago de sus créditos en el marco de la resolución, menos de lo que habrían recibido en un procedimiento de insolvencia ordinario, deben, en principio, tener derecho a una compensación.
- 284 Habida cuenta de estos elementos, procede concluir que la quiebra tiene una naturaleza y unos objetivos esencialmente distintos de los de la resolución y que, por lo tanto, queda excluida la aplicación por analogía del artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36 a una entidad sometida a un procedimiento de resolución.
- 285 Tal aplicación por analogía de la citada disposición sería también contraria a los principios recordados en el apartado 276 de la presente sentencia, según los cuales las excepciones contempladas en la Directiva 2013/36 a la prohibición general de divulgar información confidencial están tasadas y deben interpretarse de manera restrictiva.
- 286 De ello se sigue que la excepción contemplada en el artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36 no resulta aplicable en el presente asunto.

- 287 Por otro lado, en lo que atañe a la excepción al principio de secreto profesional contemplada en el artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59, esta disposición establece que se aplica sin perjuicio de la normativa nacional en lo relativo a la difusión de información a efectos de los procedimientos jurídicos en casos civiles o penales.
- 288 Pues bien, como alega acertadamente el BCE, la demandante no ha invocado ninguna norma nacional que exija divulgar los documentos solicitados.
- 289 Además, el artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59 se refiere a la divulgación excepcional de información confidencial en el marco de procedimientos nacionales. Sin embargo, la demandante admite que sus solicitudes de acceso vinieron motivadas por su intención de interponer un recurso ante el Tribunal.
- 290 Por lo tanto, la excepción contemplada en el artículo 84, apartado 6, de la Directiva 2014/59 no es aplicable en el presente asunto.
- 291 Las alegaciones de la demandante no desvirtúan estas conclusiones.
- 292 En primer lugar, su alegación según la cual la regla de la confidencialidad no es aplicable cuando el solicitante aporta indicios precisos y concordantes que permiten suponer plausiblemente que la información resulta pertinente para un procedimiento civil o mercantil en curso o que se va a iniciar debe ser desestimada. La demandante se remite a la sentencia Buccioni para fundamentar esta alegación. Sin embargo, procede señalar que, a diferencia del presente asunto, el asunto que dio lugar a la sentencia Buccioni se refería a una entidad de crédito que había sido declarada en liquidación forzosa (sentencia Buccioni, apartado 17). Pues bien, como se ha expuesto en los apartados 281 a 285 de la presente sentencia, el artículo 53, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2013/36 no puede aplicarse de manera amplia sin vulnerar el principio de interpretación restrictiva de las excepciones al principio de confidencialidad, que el propio Tribunal de Justicia recordó en el apartado 37 de la sentencia Buccioni.
- 293 En cualquier caso, el criterio seguido en la sentencia Buccioni no es trasladable al presente asunto. En efecto, en los apartados 38 y 40 de dicha sentencia, se indica que el solicitante de acceso a información confidencial debe aportar indicios precisos y concordantes que permitan suponer plausiblemente que la información solicitada resulta pertinente para un procedimiento civil o mercantil en curso o que se va a iniciar, cuyo objeto debe identificar concretamente el solicitante. Pues bien, tal criterio llevaría a una aplicación *contra legem* del artículo 6 de la Decisión 2004/258, que establece que el solicitante no está obligado a justificar su solicitud. La inexistencia de obligación de demostrar un interés en solicitar el acceso a un documento constituye una piedra angular de los regímenes de acceso a los documentos, que, según reiterada jurisprudencia, precisamente no permiten tratar de manera diferenciada a los solicitantes de acceso en función de sus intereses o necesidades particulares (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Sisón/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartados 50 a 56, y de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión, T-391/03 y T-70/04, EU:T:2006:190, apartado 82).
- 294 Por añadidura, como acertadamente sostiene el BCE, cuando un documento se divulga tras una solicitud realizada con arreglo al régimen de acceso del público a los documentos, ese documento pasa a ser público *erga omnes*. Pues bien, en la sentencia Buccioni, el Tribunal de Justicia declaró que, en las condiciones expuestas en el apartado 38 de esa sentencia, las autoridades competentes podían divulgar información comercial para un procedimiento civil o mercantil en curso o que se va a iniciar, «fuera del cual no podrá utilizarse la información». La Decisión 2004/258, más

concretamente su artículo 9, que trata del acceso tras la presentación de una solicitud, no contempla sin embargo la posibilidad de dar a un miembro del público acceso a un documento obligándolo al tiempo a no divulgar ese documento a otras personas. Tal posibilidad sería contraria al espíritu y a la lógica de dicha Decisión, habida cuenta de que, cuando las excepciones al derecho de acceso contempladas en su artículo 4 resultan aplicables, el acceso al referido documento debe denegarse de plano (véase, por analogía, el auto de 7 de marzo de 2013, *Henkel y Henkel France/Comisión*, T-64/12, no publicado, EU:T:2013:116, apartado 47).

- 295 En segundo lugar, la alegación de la demandante, formulada con carácter subsidiario, al objeto de que el Tribunal le conceda acceso a los documentos de que se trata con el compromiso de mantenerlos confidenciales, aparte de ser contraria a las consideraciones relacionadas con la naturaleza de los regímenes de acceso del público a los documentos que se han recordado en el apartado 293 de la presente sentencia, también pasa por alto que el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento establece que un documento al que una institución haya denegado el acceso y que haya sido objeto de una diligencia de prueba no puede ser comunicado a las demás partes. Esta norma tiene como finalidad evitar que el recurso ante el Tribunal quede sin objeto de resultados de la comunicación del documento de que se trate al solicitante de acceso (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2007, *Sisión/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 39). Además, el acceso con compromiso de confidencialidad que propone la demandante constituye uno de los motivos que el Reglamento de Procedimiento contempla a efectos de la presentación y de la utilización de información en posesión de alguna de las partes de un procedimiento ante el Tribunal en el marco de ese mismo procedimiento.
- 296 En tercer lugar, no se sostiene la afirmación de la demandante de que el hecho de que determinadas excepciones al principio de confidencialidad se apliquen debido a la existencia de procedimientos ante los tribunales nacionales no se opone a la aplicación de estas excepciones en el marco del presente litigio ante el Tribunal, lo que, a su juicio, conduciría al absurdo de que los tribunales nacionales sí podrían acceder a documentos de las instituciones de la Unión y el Tribunal no. En efecto, por una parte, por las razones expuestas en el apartado 295 de la presente sentencia, no corresponde al Tribunal, en el marco de un procedimiento en materia de acceso a los documentos, ordenar la divulgación a la parte demandante de un documento al que se le denegó el acceso. Por otra parte, si bien es cierto que el régimen de la práctica de la prueba ante los tribunales de la Unión difiere del régimen existente ante los tribunales nacionales, no por ello es el primero menos completo. En efecto, por un lado, los artículos 89 y siguientes del Reglamento de Procedimiento establecen que el Tribunal puede pedir o requerir, en el marco de un litigio, a cualquiera de las partes del litigio que presente un documento. Por otro lado, el Tribunal puede, con arreglo al artículo 24 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pedir a las instituciones, órganos u organismos que no sean parte en el litigio toda información que considere necesaria para el examen del litigio. En contra de lo que afirma la demandante, el Tribunal dispone, al igual que los tribunales nacionales, de todos los medios necesarios para acceder a los documentos relativos a la supervisión prudencial y para instruir debidamente los asuntos que se le someten en este ámbito.
- 297 En cuarto lugar, la jurisprudencia que la demandante cita en los apartados 38 y 39 de la demanda en apoyo de su argumento de que las particularidades del presente asunto justifican, por los diversos intereses en juego, la divulgación de la información solicitada tampoco desvirtúa las apreciaciones realizadas en el marco del análisis de la tercera alegación. En efecto, las sentencias de 9 de junio de 2010, *Éditions Jacob/Comisión* (T-237/05, EU:T:2010:224), apartado 90, y de 24 de mayo de 2011, *NLG/Comisión* (T-109/05 y T-444/05, EU:T:2011:235), apartado 140, se refieren a la aplicación del principio de secreto profesional por la Comisión en el contexto del

Derecho de la competencia. En esas dos sentencias, el Tribunal precisó que la obligación de secreto profesional no tiene un alcance tal que pueda justificar una denegación de acceso genérica y abstracta a los documentos que contengan información comercial sobre las empresas implicadas. La apreciación del carácter confidencial de esta información requiere ponderar los intereses que se oponen a su divulgación y el interés general que exige que las actividades de las instituciones de la Unión se desarrollen de la forma más abierta posible.

298 Ahora bien, esta jurisprudencia no es extrapolable al presente asunto.

299 En efecto, por una parte, el BCE está sometido, en el contexto de la supervisión prudencial y de la resolución de las entidades de crédito, a normas de Derecho primario y de Derecho derivado que han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia en las sentencias Baumeister y Buccioni. Según estas sentencias, el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2013/36 impone, como regla general, una obligación de secreto profesional (sentencias Baumeister, apartado 33, y Buccioni, apartado 29). En este contexto, el Tribunal de Justicia ha establecido los requisitos para que determinada información se considere confidencial y, por tanto, amparada por la obligación de secreto profesional. Si se cumplen dichos requisitos, la información de que se trate puede estar comprendida, como en el caso de autos, en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 y no deberá realizarse ponderación alguna para que el BCE pueda denegar el acceso a ella.

300 Por otra parte, como señala acertadamente el BCE, la jurisprudencia citada por la demandante se refería a asuntos en los que se aplicaba el artículo 4, apartado 2, del Reglamento 1049/2001, que, a diferencia del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, establece una ponderación de los intereses en juego.

301 Por cuanto antecede, procede desestimar la tercera alegación.

302 En consecuencia, debe considerarse que, habida cuenta de que los documentos solicitados contienen información confidencial (véase el apartado 271 de la presente sentencia) y de que las excepciones al principio de confidencialidad no son aplicables, el BCE pudo legalmente basar las Decisiones impugnadas en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258. Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo.

303 De cuantas consideraciones han quedado expuestas resulta, en primer término, que, por lo que se refiere a la información relativa a la posición de liquidez de Banco Popular y a sus ratios de capital, la segunda Decisión impugnada está legalmente fundamentada mediante los motivos que aporta y que tienen que ver con la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258.

304 En segundo término, por lo que se refiere a los documentos a los que se denegó el acceso en el marco de la tercera Decisión impugnada, esta también está legalmente fundamentada mediante los motivos que aporta y que tienen que ver con la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258.

305 Finalmente, por lo que atañe a las garantías presentadas, la segunda Decisión impugnada está legalmente fundamentada mediante los motivos que aporta y que tienen que ver con las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones segundo y séptimo, de la Decisión 2004/258 (véase el apartado 170 de la presente sentencia).

306 De estas conclusiones resulta que, aunque el acceso a los documentos e información que se indican en los apartados 303 a 305 de la presente sentencia también se denegó sobre la base del artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258, ya no ha lugar a pronunciarse sobre la procedencia del tercer motivo, basado en la infracción de dicha disposición. En efecto, el tercer motivo debe desestimarse en cualquier caso por inoperante, puesto que, para que las Decisiones impugnadas sean conformes a Derecho, basta con que lo sea una de las excepciones que opuso el BCE para denegar el acceso a los documentos solicitados (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de noviembre de 2020, Bronckers/Comisión, T-166/19, EU:T:2020:557, apartado 78 y jurisprudencia citada).

F. Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del artículo 47 de la Carta

307 En apoyo de su cuarto motivo, la demandante alega que el BCE vulneró el artículo 47 de la Carta por cuanto las denegaciones de acceso que las Decisiones impugnadas comportan le han impedido acceder a los documentos en los que el BCE se basó para declarar la resolución de Banco Popular. La demandante entiende que existe jurisprudencia reiterada conforme a la cual la tutela judicial efectiva, consagrada por el artículo 47 de la Carta, exige que el interesado pueda conocer los motivos de la decisión adoptada con respecto a él. La demandante sostiene además que, habida cuenta del principio de contradicción, que forma parte del derecho de defensa, las partes en un proceso tienen derecho a conocer y a discutir todos los documentos y observaciones presentados al juez a fin de influir en su decisión. A la vista de estos elementos, la demandante considera que la adopción de un acto administrativo que priva a los particulares de su propiedad basándose en documentos de los que no han podido tener conocimiento supone vulnerar su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

308 La demandante admite que, en determinados procedimientos, existe una excepción a la regla general de la accesibilidad a los documentos, siempre que razones imperiosas relacionadas con la seguridad del Estado aconsejen denegar el acceso. Insiste, no obstante, en que no se da tal situación en el presente asunto. Añade que los documentos solicitados hacen referencia a un hecho concreto: la situación de liquidez que presentaba Banco Popular.

309 La demandante considera además que el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2013/36 y el artículo 84 de la Directiva 2014/59 permiten la difusión de información confidencial en el marco de procedimientos civiles, mercantiles o penales de insolvencia de entidades de crédito en sede nacional. Precisa, a este respecto, que cabe entender que esas excepciones al principio de confidencialidad son igualmente aplicables a los procedimientos ante el juez de la Unión con arreglo al artículo 47 de la Carta.

310 Por último, la demandante alega que, en todo caso, declarar confidenciales los documentos solicitados constituye una medida desproporcionada que no cumple los requisitos del artículo 52 de la Carta.

311 El BCE, apoyado en este punto por la Comisión y Banco Santander, rebate las alegaciones de la demandante.

312 El artículo 47 de la Carta establece, en su párrafo primero, el derecho a la tutela judicial efectiva y, en su párrafo segundo, el derecho a un proceso equitativo.

- 313 Es jurisprudencia reiterada que el derecho a la tutela judicial efectiva exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de esta efectuada a petición suya, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad de que se trate que comunique tal motivación, a fin de permitir que el interesado defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución de que se trate (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 100 y jurisprudencia citada; sentencia de 3 de febrero de 2021, Ramazani Shadary/Consejo, T-122/19, no publicada, EU:T:2021:61, apartado 50).
- 314 En el caso de autos, las únicas decisiones que el BCE adoptó respecto a la demandante son las tres Decisiones impugnadas. Pues bien, la demandante pudo conocer la motivación de estas Decisiones y pudo impugnarlas ante el Tribunal mediante el presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, lo que demuestra la existencia de su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 315 Contrariamente a lo que afirma la demandante en el apartado 73 de la demanda, el BCE no «declar[ó] la resolución de Banco Popular», sino que manifestó, en su evaluación FOLTF, que esta entidad de crédito tenía graves dificultades o probablemente iba a tenerlas, en el sentido del artículo 18, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014. La referida evaluación reviste el carácter de un acto de trámite destinado a permitir que la JUR adopte una decisión sobre la resolución de Banco Popular (véase, en este sentido, el auto de 6 de mayo de 2019, ABLV Bank/BCE, T-281/18, EU:T:2019:296, apartado 36). Así pues, en cualquier caso, la evaluación FOLTF no produjo, como tal, efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de la demandante modificando de forma caracterizada su situación jurídica, ya que solo la adopción, y posteriormente la entrada en vigor, de un dispositivo de resolución y la aplicación de instrumentos de resolución, en el sentido del artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, podían modificar dicha situación.
- 316 Si hubiera de entenderse el presente motivo en el sentido de que la demandante alega en realidad que su derecho a la tutela judicial efectiva fue violado porque no tuvo conocimiento de los documentos que sirvieron de base para la adopción de la Decisión en virtud de la cual se transfirió el negocio de Banco Popular a Banco Santander, esto es, la Decisión SRB/EES/2017/08 de la sesión ejecutiva de la JUR, de 7 de junio de 2017, sobre el dispositivo de resolución respecto de Banco Popular, ha de recordarse que dicha Decisión es objeto del recurso de anulación interpuesto por la demandante ante el Tribunal en el asunto T-628/17.
- 317 Pues bien, la jurisprudencia relativa al derecho a la tutela judicial efectiva no exige que el BCE dé acceso, en el marco de una solicitud presentada en virtud de la Decisión 2004/258, a determinados documentos que los solicitantes de acceso afirman necesitar para preparar un recurso de anulación contra una decisión adoptada por otra institución. Esta conclusión deriva de las características del régimen de acceso a los documentos establecido por la Decisión 2004/258.
- 318 En efecto, en primer lugar, el artículo 1 de la Decisión 2004/258 dispone que el objeto de esta Decisión es establecer las condiciones a las que se sujetan las solicitudes de acceso del público a los documentos en poder del BCE. Por lo tanto, la Decisión 2004/258 no tiene como objeto regular las cuestiones relativas a las pruebas que las partes deben aportar en un procedimiento judicial (véanse, por analogía, las sentencias de 14 de mayo de 2019, Commune de Fessenheim y

otros/Comisión, T-751/17, EU:T:2019:330, apartado 123, y de 30 de enero de 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Comisión, T-168/17, no publicada, EU:T:2020:20, apartado 74).

- 319 En segundo lugar, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258, los titulares del derecho de acceso a los documentos del BCE son «todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro». Por tanto, la Decisión 2004/258 no tiene por objeto dictar normas destinadas a proteger el interés específico que una determinada persona pueda tener en acceder a un documento (véanse, por analogía, las sentencias de 1 de febrero de 2007, Sisón/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 43; de 30 de enero de 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Comisión, T-168/17, no publicada, EU:T:2020:20, apartado 74, y de 6 de febrero de 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comisión, T-485/18, EU:T:2020:35, apartado 80).
- 320 En tercer lugar, debe recordarse que, si se divulga un documento a raíz de una solicitud de acceso presentada en virtud de la Decisión 2004/258, pasa a ser público *erga omnes*, en el sentido de que podrá ser comunicado a otros solicitantes y que cualquier persona tendrá derecho a acceder a él. Pues bien, tal efecto *erga omnes* rebasaría manifiestamente la esfera de los intereses legítimos de una parte que pretende invocar su derecho a una tutela judicial efectiva a efectos de la instrucción de otro asunto ante el Tribunal (véase, en este sentido, el auto de 1 de septiembre de 2015, Pari Pharma/EMA, T-235/15 R, EU:T:2015:587, apartado 71).
- 321 La cuestión de si una persona necesita un documento para preparar un recurso de anulación es materia del examen de dicho recurso (véanse, por analogía, las sentencias de 26 de abril de 2005, Sisón/Consejo, T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143, apartado 55, y de 26 de mayo de 2016, International Management Group/Comisión, T-110/15, EU:T:2016:322, apartado 57). Por lo tanto, solamente en el marco del recurso interpuesto contra la decisión relativa a la adopción de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular, esto es, en el asunto T-628/17, podría eventualmente la demandante formular de manera eficaz un motivo basado en la vulneración del artículo 47 de la Carta. Como acertadamente recuerdan el BCE y la Comisión, el Tribunal podrá, en el marco de dicho asunto, hacer uso del régimen específico y completo de presentación y utilización de documentos establecido en el Reglamento de Procedimiento (véase, a este respecto, el apartado 296 de la presente sentencia).
- 322 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que el BCE no vulneró el artículo 47 de la Carta. Debe, por tanto, desestimarse el cuarto motivo.
- 323 En atención a todas las consideraciones expuestas, procede anular la segunda Decisión impugnada en la medida en que deniega el acceso al resultado de la votación del Consejo de Gobierno del BCE que figura en las actas de la 447.^a reunión de dicho Consejo y desestimar el recurso en todo lo demás.

V. Costas

- 324 A tenor del artículo 134, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, si son varias las partes que han visto desestimadas sus pretensiones, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas. En el caso de autos, al haberse desestimado parcialmente las pretensiones del BCE y de la demandante, procede decidir que el BCE cargue con un tercio de sus propias costas y que la demandante cargue, además de con sus propias costas, con dos tercios de las costas del BCE.

- 325 Conforme al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la Comisión cargará con sus propias costas.
- 326 Con arreglo al artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo cargue con sus propias costas. En el caso de autos, procede decidir que Banco Santander, que ha intervenido como coadyuvante en apoyo de las pretensiones del BCE, cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

- 1) Anular la Decisión LS/MD/17/406 del Banco Central Europeo (BCE), de 7 de noviembre de 2017, en la medida en que deniega el acceso al resultado de la votación del Consejo de Gobierno del BCE que figura en las actas de la 447.ª reunión de dicho Consejo.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) Aeris Invest Sàrl cargará con sus propias costas y con dos tercios de las costas del BCE.**
- 4) El BCE cargará con un tercio de sus propias costas.**
- 5) La Comisión Europea y Banco Santander, S. A., cargarán con sus propias costas.**

Collins

Kreuschitz

Csehi

De Baere

Steinfatt

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de octubre de 2021.

El Secretario
E. Coulon

El Presidente
A.M. Collins