



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 17 de diciembre de 2020*

«Recurso de casación — Acceso a los documentos del Banco Central Europeo (BCE) — Decisión 2004/258/CE — Artículo 4, apartado 3 — Excepciones — Documento recibido por el BCE — Asesoramiento de un proveedor de servicios externo — Uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas — Denegación de acceso»

En el asunto C-342/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 30 de abril de 2019,

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

Yanis Varoufakis, con domicilio en Atenas (Grecia),

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

partes recurrentes,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Banco Central Europeo (BCE), representado por los Sres. F. von Lindeiner y A. Korb, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de julio de 2020;

* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, los Sres. Fabio De Masi y Yanis Varoufakis solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2019, De Masi y Varoufakis/BCE (T-798/17, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:154), mediante la que el Tribunal General desestimó su recurso de anulación de la decisión del Banco Central Europeo (BCE) de 16 de octubre de 2017 (en lo sucesivo, «decisión controvertida») mediante la que se les denegaba el acceso al documento de 23 de abril de 2015, realizado por un proveedor de servicios externo a solicitud del BCE, titulado *Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo* (en lo sucesivo, «documento controvertido»).

Marco jurídico

Decisión 2004/258/CE

- 2 Los considerandos 3 y 4 de la Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (DO 2004, L 80, p. 42), en su versión modificada por la Decisión (UE) del Banco Central Europeo, de 21 de enero de 2015 (DO 2015, L 84, p. 64) (en lo sucesivo, «Decisión 2004/258»), tienen la siguiente redacción:
 - «(3) Debe darse mayor acceso a los documentos del BCE salvaguardando al mismo tiempo su independencia y la de los bancos centrales nacionales (BCN), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108 del Tratado y en el artículo 7 de los Estatutos, y la confidencialidad de ciertas cuestiones vinculadas al cumplimiento de las funciones del BCE. A fin de salvaguardar la eficacia del proceso de adopción de decisiones del BCE, incluidas sus consultas y preparativos internos, las actas de las reuniones de los órganos rectores del BCE son confidenciales, salvo que el órgano de que se trate decida publicar el resultado de sus deliberaciones.
 - (4) No obstante, excepcionalmente deben protegerse determinados intereses públicos y privados. [...]»
- 3 A tenor del artículo 3, letra a), de dicha Decisión, a efectos de ella se entenderá por «documento» y «documento del BCE» todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o grabación sonora, visual o audiovisual), que el BCE expida o tenga en su poder y que se refiera a sus políticas, actividades o decisiones, así como los documentos procedentes del Instituto Monetario Europeo (IME) y del Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

4 Bajo el título «Excepciones», el artículo 4, apartados 2, 3 y 5, de dicha Decisión dispone lo siguiente:

«2. El BCE denegará el acceso a documentos cuya divulgación perjudique a la protección de:

[...]

– [...] el asesoramiento jurídico,

– [...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

3. El acceso a documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE o para intercambios de opinión entre el BCE y los BCN, las ANC o las AND, se denegará incluso después de adoptada la decisión de que se trate, salvo que la divulgación de los documentos represente un interés público superior.

[...]

5. Cuando una excepción sea aplicable solo a una parte de un documento solicitado, el resto del documento se divulgará.»

5 Conforme al tenor del artículo 7, apartado 2, de esa misma Decisión:

«En caso de denegación total o parcial, el solicitante podrá presentar, en el plazo de 20 días hábiles desde la recepción de la respuesta del BCE, una solicitud confirmatoria con objeto de que el Comité Ejecutivo del BCE revise la posición de este. Además, la falta de respuesta del BCE en el plazo establecido de 20 días hábiles para tramitar las solicitudes iniciales, facultará al solicitante para presentar una solicitud confirmatoria.»

Reglamento (CE) n.º 1049/2001

6 Los considerandos primero y cuarto 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), tienen el siguiente tenor:

«(1) El Tratado de la Unión Europea introduce el concepto de apertura en el párrafo segundo de su artículo 1, en virtud del cual el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

[...]

(4) El presente Reglamento tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.»

7 El artículo 4 de ese Reglamento, titulado «Excepciones», dispone lo siguiente en sus apartados 2 y 3:

«2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

- [...] el asesoramiento jurídico,
- [...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.»

Antecedentes del litigio y decisión controvertida

- 8 Los antecedentes del litigio fueron expuestos por el Tribunal General en los apartados 1 a 6 de la sentencia recurrida y, a efectos del presente procedimiento, pueden resumirse del siguiente modo.
- 9 Mediante escrito de 24 de abril de 2017, los Sres. De Masi y Varoufakis solicitaron al BCE, basándose en la Decisión 2004/258, tener acceso a todo el asesoramiento jurídico externo que el BCE hubiera solicitado para examinar sus decisiones de 4 de febrero y de 28 de junio de 2015 relativas a la provisión urgente de liquidez concedida por el banco central griego a bancos griegos.
- 10 Mediante escrito de 31 de mayo de 2017, el BCE informó a los recurrentes que no había solicitado asesoramiento jurídico para las citadas decisiones. Les comunicó, además, la existencia del documento controvertido.
- 11 Mediante escrito de 7 de julio de 2017, los recurrentes solicitaron al BCE que les diera acceso a dicho documento.
- 12 Mediante escrito de 3 de agosto de 2017, el BCE denegó dicho acceso basándose, por una parte, en la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 y, por otra parte, en la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión.
- 13 Mediante escrito de 30 de agosto de 2017, los recurrentes presentaron una solicitud confirmatoria de acceso al documento controvertido, con arreglo al artículo 7, apartado 2, de dicha Decisión.

- 14 Mediante escrito de 16 de octubre de 2017, el BCE confirmó su decisión de 3 de agosto de 2017 por la que se denegaba el acceso al documento controvertido sobre la base de las mismas excepciones señaladas en dicha decisión.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 15 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de diciembre de 2017, los Sres. De Masi y Varoufakis interpusieron un recurso de anulación de la decisión controvertida.
- 16 En apoyo de ese recurso, los recurrentes invocaron, en esencia, dos motivos, basados, respectivamente, en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 y en la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la referida Decisión.
- 17 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso de los recurrentes por infundado. Tras examinar el segundo motivo, declaró, en el apartado 74 de la sentencia recurrida, que el BCE había podido, fundadamente, basar su negativa a dar acceso al documento controvertido en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258. Consideró, por ello, que no era necesario examinar el primer motivo relativo a la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de esa Decisión.
- 18 Por lo que respecta a la primera parte del segundo motivo, basada en la aplicación errónea de la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, el Tribunal General consideró que no era necesario demostrar la existencia de un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la mencionada Decisión. A este respecto, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, indicó que la denegación basada en esa disposición requiere únicamente que se demuestre, por una parte, que dicho documento es para uso interno en el marco de deliberaciones y consultas preliminares en el seno del BCE o de intercambios de puntos de vista entre el BCE y las autoridades nacionales afectadas y, por otra parte, que no existe un interés público superior que justifique la divulgación de ese documento.
- 19 Pues bien, el Tribunal General señaló que el BCE había considerado justificadamente que el documento controvertido era un documento para uso interno, a efectos del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la mencionada Decisión, en la medida en que consideró que ese documento aportaba información y apoyo a las deliberaciones del Consejo de Gobierno en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 14, apartado 4, del Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE.
- 20 De este modo, el Tribunal General desestimó, en los apartados 44 a 47 de la sentencia recurrida, la alegación de los Sres. De Masi y Varoufakis según la cual la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no era aplicable al documento controvertido, ya que este constituía un dictamen jurídico comprendido en el ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión.

- 21 El Tribunal General desestimó igualmente, en los apartados 48 a 52 de la sentencia recurrida, la alegación de los recurrentes según la cual no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión, dado que el documento controvertido, por una parte, no tenía carácter interno y, por otra, no estaba vinculado a un procedimiento concreto.
- 22 Por otra parte, el Tribunal General analizó y desestimó, en los apartados 53 a 58 de la sentencia recurrida, la alegación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 23 En los apartados 62 a 73 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó la segunda parte del segundo motivo, basada en la existencia de un interés público superior que justificaba la divulgación del documento controvertido.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 24 Mediante su recurso de casación, los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida en su totalidad.
 - Estime las pretensiones formuladas en primera instancia.
 - Condene en costas al BCE.
- 25 El BCE le solicita que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Condene en costas a los recurrentes.

Sobre el recurso de casación

- 26 En apoyo de su recurso de casación, los recurrentes invocan cuatro motivos, basados, en primer lugar, en la infracción del artículo 10 TUE, apartado 3, del artículo 15 TFUE, apartado 1, y del artículo 298 TFUE, apartado 1, así como del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta; en segundo lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación; en tercer lugar, en la infracción del artículo 4, apartados 2 y 3, de la Decisión 2004/258; y, en cuarto lugar, en la infracción del artículo 4, apartado 3, de la mencionada Decisión.

Primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 27 Mediante su primer motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General vulneró el principio de transparencia establecido en el artículo 10 TUE, apartado 3, en el artículo 15 TFUE, apartado 1, y en el artículo 298 TFUE, apartado 1, así como en el artículo 42 de la Carta, en relación con el artículo 52 de esta, apartado 1, a la luz del cual deberían haberse interpretado las excepciones establecidas en la Decisión 2004/258.
- 28 El motivo se articula en dos partes.
- 29 Mediante la primera, se reprocha al Tribunal General que declarase, en el apartado 29 de la sentencia recurrida, que, en el marco de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no se exige demostrar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones. A este respecto, los recurrentes sostienen que el Tribunal General se basó erróneamente en el tenor de esa disposición y le reprochan haber realizado una interpretación de ella que —en su opinión— no es conforme con el artículo 10 TUE, apartado 3, con el artículo 15 TFUE, apartado 1, y con el artículo 298 TFUE, apartado 1, así como con el artículo 42 de la Carta, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta. En efecto, esas disposiciones consagran —a juicio de los recurrentes— el objetivo de una amplia transparencia y el derecho a acceder a los documentos, que el Tribunal General vulneró.
- 30 Según los recurrentes, dado que el Derecho primario fija el umbral de limitación del principio de transparencia, el BCE no puede reducir dicho umbral no teniendo en cuenta la exigencia de un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones, pese a que tal exigencia no se mencione en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión.
- 31 El BCE considera que debe declararse la inadmisibilidad de la primera parte del primer motivo de casación. Con carácter subsidiario, dicha institución sostiene que esta parte del primer motivo carece de fundamento.
- 32 Mediante la segunda parte del primer motivo de casación, los recurrentes reprochan al Tribunal General haber atribuido al BCE, en el apartado 54 de la sentencia recurrida, un amplio margen de apreciación y haber reducido con ello el alcance de su control jurisdiccional, vulnerando así el Derecho primario, de modo que se falseó la apreciación efectuada en los apartados 43 y siguientes de dicha sentencia. Los recurrentes consideran que, debido a la dimensión del principio de transparencia, el acceso a los documentos no es una cuestión de apreciación. Por el contrario, en su opinión, el artículo 52 de la Carta exige que las posibles restricciones a ese principio sean proporcionadas y que las condiciones de aplicación de tales restricciones puedan ser objeto de un control judicial completo.
- 33 El BCE considera que esta parte del motivo es inadmisibile y, en cualquier caso, infundada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 34 Por lo que respecta a la primera parte del primer motivo de casación, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 170, apartado 1, segunda frase, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, un recurso de casación no puede modificar el objeto del litigio planteado ante el

Tribunal General. Además, de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que permitir que una de las partes invoque por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo de impugnación que no invocó ante el Tribunal General equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más amplio que aquel del que conoció el Tribunal General. En el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está, pues, limitada al examen de la apreciación por el Tribunal General de los motivos y alegaciones objeto de debate ante este (véase, entre otros, el auto de 15 de enero de 2020, BS/Parlamento, C-642/19 P, no publicado, EU:C:2020:32, apartado 24).

- 35 Pues bien, la interpretación propuesta por los recurrentes de las disposiciones antes citadas del Derecho primario solo puede invocarse válidamente en apoyo de una excepción de ilegalidad del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258. En efecto, del tenor de esa disposición se desprende que la intención del BCE era denegar el acceso a sus documentos cuando se cumplen los requisitos que establece dicha disposición.
- 36 A este respecto, procede señalar que esa disposición no hace mención alguna a un requisito como el que invocan los recurrentes. Por lo tanto, considerar que denegar el acceso a los documentos del BCE sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 está supeditado a un requisito distinto del que en él se define constituye una interpretación *contra legem* de dicha disposición.
- 37 En esas circunstancias, y dado que los recurrentes no alegaron explícitamente ante el Tribunal General que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 vulneraba, por ello, el principio de transparencia, tal y como queda recogido en las disposiciones que invocan del Tratado FUE o de la Carta, procede considerar que tal excepción de ilegalidad no fue planteada en primera instancia y, por consiguiente, no puede ser invocada por primera vez en el marco del recurso de casación.
- 38 Ciertamente, una alegación que no ha sido formulada en primera instancia no puede considerarse un motivo nuevo, inadmisibles en la fase de casación, si únicamente constituye una ampliación de una argumentación ya desarrollada en un motivo presentado en la demanda ante el Tribunal General (sentencia de 16 de noviembre de 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comisión, C-250/16 P, EU:C:2017:871, apartado 29). No obstante, debe señalarse que no ocurre así en el presente asunto.
- 39 A este respecto, si bien los recurrentes citaron en su demanda en primera instancia esas disposiciones del Derecho primario, estas no fueron invocadas expresamente en dicha demanda en apoyo de una alegación dirigida a demostrar la no conformidad con las citadas disposiciones del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.
- 40 De ello se deduce que, en la medida en que la tesis sostenida por los recurrentes en primera instancia no postulaba la incompatibilidad del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 con las citadas disposiciones del Derecho primario y que la compatibilidad de esa primera disposición se cuestiona, por primera vez, ante el Tribunal de Justicia, esta parte del primer motivo no puede considerarse una ampliación de los motivos enunciados en el escrito de interposición de la demanda en primera instancia.
- 41 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la primera parte del primer motivo de casación.

- 42 En cuanto a la segunda parte de ese motivo, procede señalar que el margen de apreciación reconocido al BCE por el Tribunal General en el apartado 54 de la sentencia recurrida y la limitación del control de legalidad ejercido por este únicamente se referían a la cuestión de si la divulgación del documento controvertido podía afectar a un interés público superior. Por lo tanto, esas consideraciones no pudieron falsear la apreciación realizada por el Tribunal General en los apartados 43 a 52 de dicha sentencia, que no se refieren a la existencia de un perjuicio para el interés público, sino a los motivos que pueden justificar la denegación de acceso a un documento del BCE y a la naturaleza del documento controvertido. Por consiguiente, no puede prosperar la alegación de los recurrentes sobre este punto.
- 43 Por lo que respecta a los apartados 53 a 58 de la sentencia recurrida, procede señalar que el Tribunal General analizó en esos apartados el motivo de los recurrentes basado en el incumplimiento de la obligación de motivación relativa al posible perjuicio al proceso de toma de decisiones. Habida cuenta de que, como declaró el Tribunal General en el apartado 29 de la sentencia recurrida, en el marco de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no se exige demostrar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones, las consideraciones relativas a la naturaleza y a la intensidad del control del juez de la Unión Europea sobre la existencia de un perjuicio para el interés público no tienen ninguna incidencia, en cualquier caso, en la respuesta que debe darse a este motivo.
- 44 Por ello, deben desestimarse las alegaciones formuladas por los recurrentes en el marco de la segunda parte del primer motivo.
- 45 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el primer motivo en su totalidad por ser en parte inadmisibile y en parte infundado.

Segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 46 Mediante su segundo motivo de casación, los recurrentes imputan al Tribunal General haber incumplido, en los apartados 53 a 57 de la sentencia recurrida, las exigencias de motivación establecidas por el Tribunal de Justicia en relación con el Reglamento n.º 1049/2001. En particular, reprochan al Tribunal General haber admitido que el BCE puede basarse en «efectos hipotéticos» para justificar la denegación de acceso a sus documentos. Sin embargo, a su juicio, los riesgos generales y abstractos no bastan para justificar tal negativa. Así pues, esa institución no explicó de qué manera el acceso al documento solicitado podía restringir el «espacio de reflexión» del BCE y perjudicar de forma concreta y efectiva el interés protegido por la excepción prevista en el artículo 4 de la Decisión 2004/258 que invoca.
- 47 El BCE propone que se declare la inadmisibilidad de este motivo y, con carácter subsidiario, se desestime por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 48 De entrada, procede recordar que el Reglamento n.º 1049/2001 no resulta aplicable al documento controvertido, cuyo acceso se rige por la Decisión 2004/258.

- 49 Por lo que respecta al supuesto incumplimiento de las exigencias en materia de motivación de los actos de las instituciones establecidas por el Tribunal de Justicia en relación con dicho Reglamento, que los recurrentes alegan, es preciso señalar que, mientras que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del citado Reglamento requiere que se demuestre que la divulgación del documento perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, tal demostración no se exige en el marco de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258. De ello se deduce que el Tribunal General no estaba en modo alguno obligado a controlar si el BCE había proporcionado explicaciones sobre el riesgo de un perjuicio grave a su proceso de toma de decisiones que pudiera derivarse del hecho de dar acceso al documento controvertido.
- 50 En efecto, la denegación de acceso a un documento con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 requiere únicamente que se demuestre, por una parte, que dicho documento está destinado, entre otros, a su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE y, por otra parte, que no existe un interés público superior que justifique la divulgación de ese documento.
- 51 Por consiguiente, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, el Tribunal General llevó a cabo el control de la motivación de la decisión controvertida sin ignorar las exigencias relativas a la motivación de los actos de las instituciones de la Unión, cuando declaró que la citada decisión precisaba que el documento controvertido era un documento para uso interno en el contexto de las deliberaciones y consultas previas del Consejo de Gobierno, que la divulgación de ese documento socavaría la posibilidad de un debate efectivo, informal y confidencial entre los miembros de los órganos decisorios y, como consecuencia de ello, restringiría el «espacio de reflexión» del BCE y que, además, la divulgación del documento controvertido, en la medida en que estaría fuera de contexto, podría menoscabar la independencia de los miembros del Consejo de Gobierno.
- 52 También declaró fundadamente, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que la obligación de motivación no se oponía a que el BCE se basara en consideraciones que tuvieran en cuenta los efectos hipotéticos que la divulgación del documento controvertido podía tener en el espacio de reflexión de dicha institución.
- 53 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo de casación por infundado.

Tercer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 54 Mediante su tercer motivo de casación, que se divide en dos partes, referidas, en esencia, a los apartados 43 a 50 de la sentencia recurrida, los recurrentes reprochan al Tribunal General no haber tenido en cuenta, por una parte, el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, relativo a los documentos para uso interno, y del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión, relativo al asesoramiento jurídico, y, por otra parte, haber interpretado erróneamente aquella primera disposición al declarar que en el presente asunto se cumplían los requisitos para su aplicación.

- 55 Más concretamente, en el contexto de la primera parte de este tercer motivo de casación, los recurrentes alegan que, habida cuenta de su redacción, el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 se refiere al «asesoramiento jurídico», mientras que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión se refiere únicamente a los documentos que contienen dictámenes distintos de los jurídicos. Pues bien, se reprocha al Tribunal General no haber respondido a la cuestión de si el documento controvertido constituía o no asesoramiento jurídico, en el sentido de esa primera disposición.
- 56 A este respecto, los recurrentes sostienen que, dado que el documento controvertido constituye una respuesta abstracta y científica a una cuestión de Derecho y no asesoramiento jurídico, el documento controvertido no puede calificarse como tal, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258.
- 57 Por ello, los recurrentes consideran que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 43 de la sentencia recurrida, debería haberse rechazado la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 debido al efecto de bloqueo del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión, que —a su juicio— es una *lex specialis* con respecto a la primera, en la medida en que el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 regula de manera exhaustiva las excepciones al principio de transparencia aplicable a ese tipo de documentos.
- 58 En el marco de la segunda parte de este motivo, los recurrentes impugnan la interpretación efectuada del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 por el Tribunal General. A ese respecto, reiteran que, al igual que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 tiene por objeto proteger la integridad del proceso interno de toma de decisiones del BCE. Ahora bien, en su opinión, el documento cuya divulgación se solicita no está comprendido en el ámbito de aplicación de esta última disposición, en la medida en que no está destinado al uso interno de un proceso de toma de decisiones preciso, sino que constituye un análisis externo dirigido a definir «el marco exterior» de las competencias del BCE.
- 59 El BCE rebate esas alegaciones y propone que se desestime el motivo en su totalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 60 Por lo que respecta a la primera parte, procede señalar, de entrada, que el tenor del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 no contiene ninguna indicación que pueda conferirle el carácter de *lex specialis* frente al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión.
- 61 En efecto, como se desprende de esta última disposición, la excepción que prevé se refiere a documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en dicha institución o para intercambios de opinión entre este y las autoridades nacionales.
- 62 Por otra parte, nada en la redacción del artículo 4 de la mencionada Decisión excluye que una misma parte de un documento pueda verse afectada por varias de las excepciones que allí están contempladas.

- 63 Por consiguiente, el Tribunal General declaró fundadamente, en los apartados 44 a 47 de la sentencia recurrida, que el BCE, para apreciar una solicitud de acceso a documentos que obran en su poder, puede tomar en consideración varios motivos de denegación, en el presente asunto, tanto el motivo de denegación que figura en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 como el que figura en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión.
- 64 Por otra parte, es indiferente, a efectos de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, que el documento controvertido pueda calificarse también de «asesoramiento jurídico», a efectos del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión. En efecto, la posibilidad de invocar la excepción contemplada en esa primera disposición no ha quedado subordinada por el legislador de la Unión al hecho de que los documentos a los que se refiere no sean «asesoramiento jurídico», en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión.
- 65 En esas circunstancias, debe desestimarse la primera parte del tercer motivo de casación por infundada.
- 66 Por lo que respecta a la segunda parte del tercer motivo de casación, procede señalar que, con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, el acceso a documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE o para intercambios de opinión entre el BCE y las autoridades nacionales se denegará incluso después de adoptada la decisión de que se trate, salvo que su divulgación represente un interés público superior.
- 67 En lo que atañe, por una parte, al requisito relativo al uso interno de los documentos, procede recordar que el documento controvertido fue solicitado a un proveedor externo para enriquecer las reflexiones internas de los órganos decisorios del BCE y prestar apoyo a las deliberaciones y consultas de este.
- 68 A este respecto, cabe señalar que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 está redactado en el sentido de que protege los documentos preparatorios internos, aun cuando el documento controvertido esté redactado por un proveedor de servicios externo, en la medida en que esa disposición se refiere expresamente a documentos «recibidos» por el BCE.
- 69 Además, como precisó acertadamente el Tribunal General en el apartado 49 de la sentencia recurrida, en la decisión controvertida no se afirma que el documento controvertido sea un documento interno, sino que es para uso interno.
- 70 Por consiguiente, el Tribunal General declaró fundadamente, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que el BCE había podido justificadamente considerar que el documento controvertido era un documento para uso interno a efectos del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.
- 71 Por otra parte, el tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no puede interpretarse en el sentido de que reserva la protección que contiene únicamente a los documentos vinculados a un proceso de toma de decisiones preciso. En efecto, esa disposición requiere únicamente que un documento se utilice «en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE». Pues bien, como sostiene el BCE, si bien las deliberaciones y consultas previas pueden referirse a un procedimiento concreto, estas pueden tener también un objeto más amplio y

referirse a cuestiones de carácter general. En ese sentido, al referirse igualmente a los documentos destinados a intercambios de opinión entre el BCE y las autoridades nacionales, dicha disposición tiene por efecto abarcar, en sentido amplio, los documentos vinculados a procesos internos del BCE.

- 72 Esa interpretación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no queda desvirtuada por la solución adoptada en la sentencia de 13 de julio de 2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión* (C-60/15 P, EU:C:2017:540), invocada por los recurrentes.
- 73 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, esencialmente, que solo era posible denegar el acceso a un documento sobre la base del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 cuando el proceso de decisión se refiriera a la adopción de una decisión.
- 74 Pues bien, a diferencia de ese Reglamento, y contrariamente a lo que sostienen los recurrentes a este respecto, el objeto de la protección prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 y en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 no es idéntico. En efecto, esa disposición de la Decisión 2004/258 hace referencia a las deliberaciones y consultas previas en el seno del BCE, mientras que tal referencia no figura en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 75 Por otra parte, si bien el artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento supedita la denegación de acceso a un documento al hecho de que esté «relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión», el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no contiene tal precisión. Muy al contrario, en el contexto de la Decisión 2004/258, el BCE pretendió conferir así una protección a sus documentos incluso en el caso de un proceso de toma de decisiones completado, puesto que, según esta última disposición, el acceso al documento se deniega «incluso después» de adoptada la decisión.
- 76 Además, cabe recordar que, mediante la Decisión 2004/258, el BCE optó por conferir un derecho de acceso a sus documentos, sin perjuicio de las condiciones y los límites definidos por esta. Así pues, la propia Decisión tiene por objeto preservar ese derecho de acceso, teniendo en cuenta la especificidad de esta institución, que, conforme al artículo 130 TFUE, debe poder perseguir eficazmente los objetivos asignados a sus misiones mediante el ejercicio independiente de las facultades específicas de que dispone a tal efecto en virtud del Tratado y de los Estatutos del SEBC.
- 77 Además, cabe recordar que el marco jurídico del acceso a los documentos del BCE previsto en los Tratados difiere, de conformidad con el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, en función de que el BCE ejerza, o no, funciones administrativas. Pues bien, incluso si las normas relativas al acceso a los documentos de las instituciones sujetas a dicho párrafo debieran adoptarse de conformidad con el Reglamento n.º 1049/2001, no puede considerarse que un documento como el controvertido, que contiene una consulta jurídica relativa a la interpretación del artículo 14, apartado 4, del Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del SEBC y del BCE, se refiera al ejercicio de las funciones administrativas del BCE.
- 78 De ello se desprende que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 solo concibe la denegación de acceso a un documento en su relación con una decisión concreta, mientras que, en el contexto del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, la protección de la confidencialidad de los documentos del BCE está garantizada incluso cuando esos documentos no formen parte del proceso de adopción de tal decisión.

- 79 Es así como el Tribunal General desestimó la alegación formulada en primera instancia por los recurrentes, sin incurrir en error de Derecho al interpretar el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.
- 80 Por ello, debe desestimarse por infundada la segunda parte del tercer motivo de casación y, como consecuencia de ello, el tercer motivo de casación debe desestimarse en su totalidad.

Cuarto motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 81 Mediante su cuarto motivo de casación, los recurrentes reprochan al Tribunal General no haber tenido en cuenta, en los apartados 62 a 72 de la sentencia recurrida, la existencia de un interés público superior que justifica la divulgación del documento controvertido.
- 82 A este respecto, alegan que, aun si concurren los requisitos de aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no es menos cierto que existe un interés público superior en la divulgación del documento controvertido.
- 83 Abogan por ello —a juicio de los recurrentes— consideraciones relacionadas con el control de la legalidad de la actuación del BCE. En efecto, a su juicio, la declaración de una eventual ilegalidad de una decisión del BCE es de interés público. Además, entienden que del considerando 1 de la Decisión 2004/258 se desprende que una mayor transparencia implica una mejor participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Por último, los recurrentes reprochan al Tribunal General haber ponderado los intereses en juego sin indicar de modo concreto y fundamentado qué perjuicio podría causarse a los intereses del BCE.
- 84 Por otra parte, los recurrentes consideran que, al declarar que no se exigía la prueba de un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones y al reducir así su control jurídico al control del abuso de poder, el Tribunal General basó el control de la existencia de un interés público en un criterio erróneo. En efecto, a juicio de los recurrentes, no se ha demostrado la existencia de un riesgo o de un perjuicio grave ni respecto de la protección del asesoramiento jurídico, ni respecto de la protección del proceso interno de toma de decisiones.
- 85 Por tanto, contrariamente a lo que estimó el Tribunal General, la toma en consideración de elementos abstractos y puramente hipotéticos es insuficiente para justificar el riesgo de un perjuicio para el interés protegido.
- 86 El BCE considera que procede declarar la inadmisibilidad de este motivo de casación y, con carácter subsidiario, desestimarlo por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 87 Por lo que respecta a este motivo de casación, es preciso señalar que las alegaciones de los recurrentes relativas a la desestimación por el Tribunal General de la existencia de un interés público superior reproducen las ya formuladas en primera instancia. Así pues, con sus alegaciones, los recurrentes pretenden, en realidad, obtener un mero reexamen de la demanda

presentada ante el Tribunal General, lo que excede de la competencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartados 62 y 63).

- 88 Respecto a la alegación de los recurrentes según la cual correspondía al BCE acreditar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones, esta se basa en una premisa errónea, ya que, en el contexto de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, no se exige tal demostración, como se ha señalado ya en el apartado 43 de la presente sentencia. Tal como resulta de ese apartado, la alegación de los recurrentes relativa a la prueba de un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones es inoperante.
- 89 En consecuencia, procede desestimar este motivo de casación por ser en parte inadmisible y en parte inoperante.
- 90 De todas las consideraciones anteriores se desprende que no puede estimarse ninguno de los motivos invocados por los recurrentes en apoyo de su recurso de casación.
- 91 Por lo tanto, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 92 Conforme al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el BCE ha solicitado la condena en costas de los recurrentes y el recurso de casación interpuesto por estos ha sido desestimado, procede condenarlos en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar a los Sres. Fabio De Masi y Yanis Varoufakis a cargar con las costas.

Firmas