Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 22 de marzo de 2023 *

«Política económica y monetaria — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Reglamento (UE) n.º 1024/2013 — Reglamento (UE) n.º 468/2014 — Entidad sujeta a supervisión prudencial — Procedimiento administrativo compuesto — Denegación de acceso al expediente — Decisión 2004/258/CE — Acceso a los documentos del BCE»

En el asunto T-72/20,

Satabank plc, con domicilio social en San Julián (Malta), representada por el Sr. O. Behrends, abogado,

parte demandante,

contra

Banco Central Europeo (BCE), representado por los Sres. G. Buono y A. Lefterov y por la Sra. E. Koupepidou, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y el Sr. M. Jaeger y las Sras. N. Półtorak (Ponente), O. Porchia y M. Stancu, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular el auto de 9 de marzo de 2021 por el que se ordena la unión de la excepción al examen del fondo;

celebrada la vista el 7 de junio de 2022;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Satabank plc, solicita la anulación de la decisión del Banco Central Europeo (BCE) de 26 de noviembre de 2019 por la que desestimó su solicitud de acceso al expediente que le concierne (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

2 Cuando se interpuso el presente recurso, la demandante era una entidad de crédito maltesa, que había sido calificada como entidad menos significativa a efectos del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63; en lo sucesivo, «Reglamento del MUS») y estaba sujeta a la supervisión prudencial directa de la Malta Financial Services Authority (MFSA) (Autoridad de Servicios Financieros de Malta).

3 El 16 de noviembre de 2019, el abogado de la demandante, contratado por los accionistas de esta, debido a que ya no tenía consejo de administración, solicitó al BCE acceder al expediente que concernía a la demandante (en lo sucesivo, «solicitud de acceso»).

4 Mediante la decisión impugnada, el BCE denegó la solicitud de acceso, declarando que la demandante no era objeto de ningún procedimiento a efectos del artículo 22 del Reglamento del MUS y que, en consecuencia, no se le podía dar acceso alguno a dicho expediente sobre la base del artículo 32, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (DO 2014, L 141, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Marco del MUS»).

5 El 12 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo 14, apartado 5, del Reglamento del MUS y con el artículo 80 del Reglamento Marco del MUS, la MFSA presentó al BCE un proyecto de decisión en el que se disponía la revocación de la autorización de la demandante y, el 17 de febrero de 2020, le presentó una versión revisada de su proyecto.

6 El 16 de marzo de 2020, el BCE notificó al abogado de la demandante y a la persona competente, designada por la MFSA para asesorar y supervisar a la demandante en la correcta ejecución de sus actividades, un proyecto de decisión de revocación de la autorización y les ofreció la posibilidad de presentar observaciones escritas sobre dicho proyecto.

7 El 24 de marzo de 2020, el abogado de la demandante presentó una solicitud de acceso al expediente.

8 El BCE concedió dicho acceso al expediente los días 30 de abril, 4 de mayo y 3 de junio de 2020.

9 El 30 de junio de 2020, el BCE adoptó una decisión por la que revocó su autorización de entidad de crédito de la demandante (en lo sucesivo, «decisión de revocación»), de la que esta acusó recibo el 1 de julio de 2020. El abogado de la demandante solicitó la anulación de la decisión de revocación mediante recurso interpuesto el 9 de septiembre de 2020 y registrado con el número T-563/20.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 18 de febrero de 2020, la demandante informó a este Tribunal, conforme al artículo 125 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, que desistía de su recurso. Mediante auto de 8 de abril de 2022, Satabank/BCE (T-563/20, no publicado, EU:T:2022:240), el citado asunto fue archivado, haciéndolo constar en el Registro del Tribunal General.

Pretensiones de las partes

10 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la decisión impugnada.

– Condene en costas al BCE.

11 El BCE solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad del recurso y el interés de la demandante en ejercitar la acción

12 En primer lugar, el BCE propuso, mediante escrito separado, una excepción de inadmisibilidad relativa al presente recurso.

13 En primer término, el BCE considera que la decisión impugnada no afecta a la situación jurídica de la demandante. A este respecto, el BCE afirma que, cuando se trata de actos o decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, en principio únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijen definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias, cuyo objetivo es preparar la decisión final. Por consiguiente, estima que la respuesta del BCE a una solicitud de acceso a un expediente de supervisión no tiene un efecto independiente sobre la posición jurídica de las personas afectadas.

14 En segundo término, el BCE manifiesta que la demandante no ha demostrado la existencia de un interés en ejercitar la acción en el marco del presente recurso. Por lo que se refiere al procedimiento de revocación tramitado por el BCE, se ofreció a la demandante la posibilidad de presentar sus observaciones sobre el proyecto de decisión del BCE. Considera que, en estas circunstancias, cualquier interés en ejercitar la acción de anulación resultante de las alegaciones formuladas en la demanda es hipotético y, en cualquier caso, no guarda relación alguna con el derecho de defensa de la demandante. En consecuencia, el BCE sugiere que el presente recurso no procura ningún beneficio a la demandante.

15 La demandante rebate esta argumentación.

16 Por lo que respecta a la primera alegación del BCE, según la cual la decisión impugnada constituye un acto de trámite que no afecta a la situación jurídica de la demandante, procede recordar de entrada que constituyen actos que pueden ser objeto de recurso de anulación, en el sentido del artículo 263 TFUE, las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véase la sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 51 y jurisprudencia citada).

17 Cuando la elaboración de un acto se lleve a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, en principio únicamente constituye acto impugnable la medida que fije definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias, cuyo objetivo es preparar la decisión final. Los actos de trámite de una decisión no son lesivos, y solamente al interponer recurso contra la decisión adoptada al término del procedimiento puede alegar la parte demandante la irregularidad de los actos anteriores que estén estrechamente ligados a ella (véase el auto de 31 de marzo de 2020, ZU/SEAE, T-499/19, no publicado, EU:T:2020:134, apartado 33 y jurisprudencia citada).

18 A este respecto, debe señalarse, como se desprende de la decisión impugnada, que el BCE declaró que no estaba incurso en ningún procedimiento de supervisión específico relativo a la demandante en el momento en que se formuló la solicitud de acceso.

19 Ahora bien, el BCE no puede alegar, por un lado, que deniega el acceso al expediente de la demandante debido a la inexistencia de un procedimiento pendiente y, por otro, que tal denegación, como acto de trámite, únicamente puede impugnarse en el marco de un recurso contra una decisión que pone fin a dicho procedimiento inexistente. Dado que el BCE consideró, en la decisión impugnada, que no se había incoado ningún procedimiento contra la demandante, dicha decisión no debía ir seguida de ningún acto posterior que pusiera fin a un procedimiento de supervisión contra el que la demandante hubiera podido actuar y, en ese contexto, impugnar esa misma decisión.

20 Así pues, procede considerar que la decisión impugnada fija definitivamente la posición del BCE.

21 Por lo que respecta a la segunda alegación del BCE, según la cual el interés de la demandante en ejercitar la acción es hipotético y no guarda relación con su derecho de defensa, es preciso empezar recordando, por un lado, que un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica solo es admisible en la medida en que esta tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado. Un interés de este tipo presupone que la anulación de ese acto pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Binca Seafoods/Comisión, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, apartado 44). Asimismo, debe recordarse, por otro lado, que la apreciación de la admisibilidad del recurso en relación con el interés en ejercitar la acción se aprecia en el momento de la interposición del recurso (véanse, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 1963, Forges de Clabecq/Alta Autoridad, 14/63, EU:C:1963:60, apartado 719, y el auto de 30 de noviembre de 1998, N/Comisión, T-97/94, EU:T:1998:270, apartado 23).

22 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el BCE dado que, en el momento de interponerse el recurso, la anulación de la decisión impugnada podía procurar un beneficio a la demandante, consistente en el acceso a determinados documentos que le había denegado el BCE.

23 En segundo lugar, el BCE considera que el Tribunal General puede acordar el sobreseimiento del presente recurso, de conformidad con el artículo 131, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, por cuanto la demanda queda sin objeto debido a la posterior concesión de acceso al expediente, en el marco del procedimiento de supervisión prudencial relativo a la decisión de revocación.

24 Es preciso recordar que el interés del demandante en ejercitar la acción respecto del objeto del recurso debe subsistir hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreseimiento (véase la sentencia de 19 de marzo de 2010, Gollnisch/Parlamento, T-42/06, EU:T:2010:102, apartado 60 y jurisprudencia citada).

25 En el presente caso, el propio BCE admite que, cuando concedió posteriormente acceso al expediente, en el marco del procedimiento de supervisión prudencial, no remitió a la demandante todos los documentos que le concernían.

26 Debe señalarse que la demandante conserva el interés en ejercitar la acción en el presente asunto en la medida en que, mediante la decisión impugnada, el BCE se negó a divulgar determinados documentos que le concernían y que no figuraban en el expediente relativo al procedimiento de revocación de su autorización como entidad de crédito (véanse, por analogía, las sentencias de 9 de septiembre de 2011, LPN/Comisión, T-29/08, EU:T:2011:448, apartados 55 y siguientes, y de 23 de septiembre de 2015, ClientEarth e International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, apartados 119 y siguientes).

27 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones del BCE relativas al sobreseimiento.

28 En tercer lugar, procede señalar que, sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad, el BCE cuestiona la admisibilidad de la demanda en virtud del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento. En efecto, el BCE alega que, aunque a primera vista la demanda en el presente asunto contiene ocho motivos, los elementos que supuestamente los apoyan son demasiado sucintos como para permitir al BCE preparar su defensa y al Tribunal General pronunciarse sobre el recurso. En particular, los motivos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo no están respaldados por ninguna alegación concreta ni están estructurados.

29 A este respecto, es preciso recordar que, en virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —aplicable al procedimiento ante el Tribunal General de conformidad con el artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto— y del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, la demanda ha de contener, entre otras cosas, el objeto del litigio y una exposición sumaria de los motivos invocados.

30 Procede recordar además que, según la jurisprudencia, la demanda debe interpretarse de modo que sea efectiva, apreciándola en conjunto. La demanda cumple los requisitos establecidos en las normas de procedimiento siempre que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa el recurso resulten, al menos sucintamente, pero de manera coherente y comprensible, del propio texto de la demanda y que permita tanto al Tribunal General como a la parte demandada identificar el comportamiento reprochado a esta última y los hechos y circunstancias que dieron lugar al litigio. La exposición de los motivos del recurso, en el sentido del Reglamento de Procedimiento, no está sujeta a una formulación particular de estos. La presentación de los motivos, por su esencia más que por su calificación jurídica, puede bastar siempre que dichos motivos se deduzcan de la demanda con suficiente claridad (sentencia de 29 de abril de 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, no publicada, EU:T:2020:167, apartado 25).

31 En el presente caso, debe señalarse, contrariamente a lo que alega el BCE, que la demanda permite determinar sin dificultad el objeto del litigio y sus motivos, invocados de manera suficientemente coherente y comprensible para permitir al BCE preparar su defensa y al Tribunal General ejercer su control.

32 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones del BCE relativas a la falta de claridad de la demanda.

Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad del artículo 22 del Reglamento del MUS y de los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS

33 El BCE alega que la demandante invoca, en la fase de réplica, nuevos motivos basados en la supuesta ilegalidad del artículo 22 del Reglamento del MUS y de los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS, que son a la vez inadmisibles e infundados en su totalidad.

34 Es preciso señalar que la demandante no propuso expresamente una excepción de ilegalidad en su demanda. Sin embargo, en su réplica, alega que el artículo 22 del Reglamento del MUS y los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS serían ilegales si se interpretaran conforme a la posición del BCE, porque entonces serían incompatibles con el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

35 En la vista, la demandante confirmó que proponía una excepción de ilegalidad respecto del artículo 22 del Reglamento del MUS y de los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS.

36 De lo dispuesto en el artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento resulta que en el curso del proceso no pueden invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, procede declarar la admisibilidad de un motivo que constituya una ampliación de otro invocado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de demanda y que presente un estrecho vínculo con este (sentencia de 26 de junio de 2008, Alferink y otros/Comisión, T-94/98, EU:T:2008:226, apartado 38).

37 Para que pueda considerarse ampliación de un motivo anteriormente enunciado, una nueva alegación debe guardar con los motivos inicialmente expuestos en la demanda un vínculo suficientemente estrecho para que pueda considerarse resultante del desarrollo normal del debate en un procedimiento contencioso (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 2013, Groupe Gascogne/Comisión, C-58/12 P, EU:C:2013:770, apartado 31).

38 Sobre este particular, es preciso considerar que las alegaciones supuestamente nuevas de la demandante relativas al artículo 22 del Reglamento del MUS y a los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS deben considerarse una ampliación de sus alegaciones formuladas en el segundo motivo de la demanda, relativo a una interpretación demasiado restrictiva del derecho de acceso al expediente con arreglo al artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS. En efecto, mediante dicho motivo, la demandante impugna la posición restrictiva del BCE en relación con la tramitación de su solicitud de acceso y formula alegaciones sobre la legalidad de tal interpretación. A este respecto, por un lado, la interpretación del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS es directamente objeto del segundo motivo de la demanda. Por otro lado, mediante la excepción de ilegalidad propuesta en la réplica, la demandante añade simplemente que el artículo 22 del Reglamento del MUS y los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS, en la interpretación del BCE, son ilegales a la luz del artículo 41 de la Carta.

39 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones del BCE relativas a la inadmisibilidad de las alegaciones sobre la supuesta ilegalidad del artículo 22 del Reglamento del MUS y de los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS.

Sobre el fondo

40 En apoyo de su recurso, la demandante invoca ocho motivos, basados, el primero, en la falta de consideración de la existencia de un derecho material fundamental de acceso al expediente; el segundo, en una interpretación demasiado restrictiva del derecho de acceso al expediente con arreglo al artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS; el tercero, que puede dividirse en dos partes, relativas, la primera, a la insuficiencia de motivación de la decisión impugnada en lo que respecta a la aplicación del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS y la segunda, a la insuficiencia de motivación de la decisión impugnada en lo que respecta al derecho de acceso al expediente recogido en el artículo 15 TFUE, apartado 3, en el artículo 42 de la Carta, en el artículo 2 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), y en el artículo 2 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) 2015/529 del Banco Central Europeo, de 21 de enero de 2015 (DO 2015, L 84, p. 64) (en lo sucesivo, en su versión modificada, «Decisión 2004/258»); el cuarto, en una vulneración del derecho a ser oído; el quinto, en una violación del principio de seguridad jurídica; el sexto, en una violación del principio de proporcionalidad; el séptimo, en una violación del principio *nemo auditur* y el octavo, en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

41 El Tribunal considera oportuno examinar en primer lugar la primera parte del tercer motivo y los motivos segundo, quinto, sexto, séptimo y octavo.

Primera parte del tercer motivo y motivos segundo, quinto, sexto, séptimo y octavo

42 En la primera parte del tercer motivo, la demandante alega la falta de motivación relativa a la aplicación del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS en el presente asunto. En los motivos segundo, quinto, sexto, séptimo y octavo, la demandante alega, en esencia, que el BCE denegó el acceso a su expediente basándose en una interpretación errónea del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS.

– *Primera parte del tercer motivo*

43 En la primera parte del tercer motivo, la demandante alega que la negativa a conceder acceso al expediente en virtud del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS está insuficientemente motivada. Considera que el BCE no explica su posición sumamente restrictiva ni cómo podría justificarse sobre la base del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS.

44 El BCE rebate esta alegación.

45 Con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, la Administración tiene la obligación de motivar sus decisiones. Según reiterada jurisprudencia, esta obligación de motivación supone que, de conformidad con el artículo 296 TFUE, el autor de un acto debe mostrar de forma clara e inequívoca el razonamiento que subyace en dicho acto, para, por un lado, permitir a los interesados conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otro lado, permitir al juez ejercer su control [véase la sentencia de 4 de julio de 2017, Systema Teknolotzis/Comisión, T-234/15, EU:T:2017:461, apartado 126 (no publicado) y jurisprudencia citada].

46 En el presente caso, la motivación de la decisión impugnada consiste en señalar que la demandante no era objeto de ningún procedimiento en el sentido del artículo 22 del Reglamento del MUS y que, en consecuencia, estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la norma según la cual no se puede conceder el acceso a ningún expediente del BCE en virtud del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS.

47 Así pues, es preciso señalar que la formulación del motivo inequívoco de la denegación de acceso por el BCE era suficiente para permitir a la demandante entender la decisión impugnada, como demuestran las alegaciones que figuran en el presente recurso, y al Tribunal General ejercer su control.

48 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del tercer motivo.

– *Segundo motivo*

49 Mediante su segundo motivo, la demandante sostiene, en esencia, que la decisión impugnada se basa en una interpretación erróneamente restrictiva del artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS.

50 El BCE refuta esta alegación.

51 En primer lugar, la demandante alega que el BCE mantiene una relación de supervisión permanente con todos los bancos de la zona euro y que todos ellos están sujetos a una supervisión prudencial constante, lo que implica, a su juicio, que existe un procedimiento de supervisión prudencial continua por parte del BCE.

52 La demandante aduce que el artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS debe interpretarse en el sentido de que otorga a cada banco un derecho de acceso a su expediente únicamente sobre la base de la relación de supervisión continua con el BCE.

53 Añade que la concesión del acceso al expediente no exige que el BCE esté examinando una medida específica.

54 En la fase de réplica, por un lado, la demandante sostiene que existe un procedimiento de supervisión prudencial continua a partir del momento en que se concede la autorización y hasta su revocación. Por lo tanto, considera que la supervisión prudencial bancaria constituye un procedimiento administrativo continuo, en cuyo marco una autoridad comprueba si una entidad cumple los requisitos de la autorización o si no es así, de modo que se le debe revocar su autorización.

55 Por otro lado, la demandante alega que debe presumirse que existe un procedimiento de supervisión prudencial, dado que el BCE se enfrenta objetivamente a la necesidad de considerar y preparar la adopción de una decisión. En su opinión, con independencia del momento preciso en el que se inició el procedimiento de revocación de la autorización, no existe ninguna duda razonable en cuanto a que dicho procedimiento comenzó mucho antes de la adopción de la decisión impugnada.

56 La demandante añade que el artículo 22 del Reglamento del MUS y los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS serían ilegales si se interpretaran en el sentido propuesto por el BCE.

57 En primer término, es preciso recordar que el artículo 4 del Reglamento del MUS, titulado «Funciones atribuidas al BCE», precisa, en su apartado 1, que «en el marco del artículo 6, […] el BCE tendrá competencias exclusivas para ejercer, con fines de supervisión prudencial, las siguientes funciones en relación con todas las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes». Seguidamente figura una lista de nueve funciones.

58 El artículo 6 del Reglamento del MUS, titulado «Cooperación dentro del MUS», dispone, en su apartado 1, que «el BCE llevará a cabo sus funciones en el marco de un MUS integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes» y que «el BCE será responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUS». De la lógica interna del artículo 6, apartados 4 a 6, del Reglamento del MUS, se desprende una diferenciación entre la supervisión prudencial de las entidades «significativas» y la de las entidades calificadas de «menos significativas», por lo que se refiere a siete de las nueve funciones enumeradas en el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento (sentencia de 16 de mayo de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, apartado 21).

59 De ello se deriva, por un lado, que la supervisión prudencial de las entidades «significativas» está encomendada exclusivamente al BCE, al que también compete la supervisión prudencial de las entidades «menos significativas» en lo concerniente a las funciones enumeradas en el artículo 4, apartado 1, letras a) y c) del Reglamento del MUS (sentencia de 16 de mayo de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, apartado 22).

60 Por otro lado, con respecto a las entidades «menos significativas», y para las restantes funciones mencionadas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento del MUS, de la lectura conjunta de los apartados 5 y 6 del artículo 6 de este se deduce que el cumplimiento de tales funciones ha sido encomendado, bajo el control del BCE, a las autoridades nacionales, que ejercerán de este modo la supervisión directa de aquellas entidades. En efecto, según el artículo 6, apartado 6, del Reglamento del MUS, «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del presente artículo, las autoridades nacionales competentes desempeñarán y serán responsables de las funciones […] y de adoptar todas las decisiones de supervisión pertinentes por lo que atañe a las entidades de crédito a que se refiere el apartado 4, párrafo primero, del presente artículo dentro de las disposiciones marco y supeditadas a los procedimientos a que hace referencia el apartado 7 del presente artículo» (sentencia de 16 de mayo de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, apartado 23).

61 En segundo término, del artículo 22, apartado 2, del Reglamento del MUS resulta que «se respetarán plenamente en el procedimiento los derechos de defensa de las personas interesadas» y que estas «tendrán derecho de acceso al expediente del BCE». El Reglamento Marco del MUS precisa esta disposición.

62 Cabe recordar que el artículo 32, apartado 1, frases primera y segunda, del Reglamento Marco del MUS dispone que «en los procedimientos de supervisión del BCE se respetarán plenamente los derechos de defensa de las partes interesadas» y que, «a estos efectos y tras iniciarse el procedimiento de supervisión, las partes tendrán derecho de acceso al expediente del BCE, sin perjuicio de los intereses legítimos de las personas físicas y jurídicas distintas de la parte de que se trate en la protección de sus secretos comerciales».

63 Una solicitud de acceso al expediente tiene su fundamento en el ejercicio del derecho de defensa (véanse, en este sentido, las sentencias 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, apartados 98 y 99; de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-348/14, EU:T:2016:508, apartado 68, y de 2 de diciembre de 2020, Kalai/Consejo, T-178/19, no publicada, EU:T:2020:580, apartado 73). Tal solicitud carece de objeto si no existe un procedimiento administrativo que afecte a los intereses jurídicos del solicitante de acceso y, en consecuencia, si no existe un expediente que le concierna (sentencia de 6 de octubre de 2021, OCU/BCE, T-15/18, no publicada, EU:T:2021:661, apartado 94).

64 Así pues, el artículo 32, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS utiliza expresamente los términos «procedimiento de supervisión» y no «supervisión». En efecto, el artículo 2, punto 24, del Reglamento Marco del MUS define el «procedimiento de supervisión del BCE» como «toda actividad del BCE encaminada a preparar la adopción de una decisión de supervisión, incluidos los procedimientos comunes y la imposición de sanciones pecuniarias administrativas» y puntualiza que «todos los procedimientos de supervisión del BCE están sujetos a lo dispuesto en la parte III».

65 En consecuencia, la supervisión prudencial por lo que se refiere a las funciones del BCE no puede asimilarse a un procedimiento de supervisión, dirigido a desempeñar una función de supervisión específica y a adoptar una decisión al respecto. Si el alcance de la supervisión prudencial fuera idéntico al del procedimiento de supervisión, carecería entonces de eficacia el título 2 del Reglamento Marco del MUS, titulado «Disposiciones generales relativas a las garantías procedimentales respecto de la adopción de las decisiones de supervisión del BCE», cuyo capítulo 1 (en el que figura el artículo 32), titulado «Procedimientos de supervisión del BCE», establece las fases del procedimiento de supervisión. En efecto, en tal contexto, nunca existiría un procedimiento de supervisión, porque necesariamente seguiría pendiente en el marco de una supervisión prudencial en curso.

66 Pues bien, no cabe considerar que la mera persistencia de una supervisión prudencial, sin un procedimiento de supervisión específico pendiente, justifique el acceso al expediente en virtud del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS.

67 Además, no puede presumirse, como alega la demandante, que ya haya pendiente un procedimiento de revocación de la autorización después de la concesión de la autorización, puesto que el artículo 14, apartado 5, del Reglamento del MUS indica claramente que el BCE puede incoar dicho procedimiento por propia iniciativa o a propuesta de una autoridad nacional competente.

68 En el presente caso, nada sugiere que, en la fecha en que la demandante presentó su solicitud de acceso, es decir, el 16 de noviembre de 2019, ya se hallara pendiente un procedimiento de supervisión ante el BCE con respecto a ella. Por un lado, es preciso señalar que, en esa fase, el BCE no había adoptado ninguna medida de supervisión en relación con la demandante y que la

MFSA presentó el 12 de febrero de 2020 al BCE el proyecto de decisión en el que se disponía la revocación de la autorización de la demandante. El BCE informó a la demandante de su intención de adoptar una decisión de revocación de dicha autorización el 16 de marzo de 2020.

69 Por otro lado, la demandante alega erróneamente que, en el momento de su solicitud de acceso, el procedimiento de revocación de su autorización como entidad de crédito ya se hallaba pendiente en el ámbito nacional, es decir, ante la MFSA, lo que significaba que se inició un procedimiento de supervisión ante el BCE.

70 A este respecto, debe señalarse que el procedimiento de revocación de la autorización es un procedimiento administrativo compuesto que se desarrolla primero ante la autoridad nacional competente y posteriormente ante el BCE.

71 Es cierto que de la jurisprudencia se desprende que la eventual participación de las autoridades nacionales en el procedimiento que conduce a la adopción de los actos de los órganos u organismos de la Unión Europea no obsta a su calificación como actos de la Unión, cuando los actos adoptados por las autoridades nacionales sean una fase de un procedimiento en el que un órgano o un organismo de la Unión ejerce, por sí solo, la facultad decisoria final sin estar vinculado por los actos de trámite o las propuestas procedentes de las autoridades nacionales (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, apartados 42 y 43, y de 3 de diciembre de 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, apartados 37 y 38).

72 En efecto, en tal supuesto, en el que el Derecho de la Unión reconoce la facultad decisoria exclusiva de un órgano o de un organismo de la Unión, corresponde al juez de la Unión, en virtud de su competencia exclusiva para controlar la legalidad de los actos de la Unión sobre la base del artículo 263 TFUE, pronunciarse acerca de la legalidad de la decisión final adoptada por el órgano u organismo de la Unión de que se trate y examinar, para garantizar la tutela judicial efectiva de los interesados, los eventuales vicios de que adolezcan los actos de trámite o las propuestas procedentes de las autoridades nacionales y que puedan afectar a la validez de dicha decisión final (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, apartado 44, y de 3 de diciembre de 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, apartado 39).

73 Sin embargo, en primer término, esta jurisprudencia no se refiere a la cuestión de qué fase del procedimiento administrativo compuesto da lugar al derecho de acceso al expediente de las entidades de crédito ante el BCE.

74 En segundo término, en el presente caso, por un lado, es preciso señalar que de lo dispuesto en el artículo 14, apartado 5, del Reglamento del MUS no se desprende que el procedimiento de revocación de la autorización ante el BCE se inicie como consecuencia de la adopción por una autoridad nacional competente de una decisión por la que se ordene a una entidad de crédito el cese de toda actividad. Por lo tanto, el hecho al que alude la demandante de que la MFSA adoptó, en octubre de 2018, una decisión que la obligaba a cesar toda actividad no pudo producir el efecto de iniciar en esa fecha el procedimiento de revocación de su autorización ante el BCE.

75 Por otro lado, la MFSA no remitió al BCE el proyecto de decisión en el que se disponía la revocación de la autorización de la demandante hasta el 12 de febrero de 2020, es decir, después de la solicitud de acceso y después de la adopción de la decisión impugnada. Por lo tanto, este

elemento no puede tenerse en cuenta, en el presente asunto, para determinar si se había iniciado un procedimiento de revocación de autorización en la fecha en la que se adoptó la decisión impugnada.

76 De lo anterior se deduce que la demandante no demuestra que el BCE incurriera en error de apreciación al considerar, en la decisión impugnada, que no se había iniciado ningún procedimiento de supervisión en la fecha en que se adoptó la decisión impugnada.

77 Por otra parte, la demandante alega que el artículo 22 del Reglamento del MUS y los artículos 31 y 32 del Reglamento Marco del MUS otorgan un derecho de acceso al expediente más restringido que el que concede el artículo 41 de la Carta y que, por lo tanto, son ilegales.

78 La demandante añade que el artículo 31 del Reglamento Marco del MUS contiene una norma manifiestamente arbitraria, desproporcionada y, por lo tanto, ilegal, según la cual el plazo del derecho a ser oído de una entidad sujeta a supervisión prudencial se acorta a tres días hábiles en las situaciones contempladas en los artículos 14 y 15 del Reglamento del MUS.

79 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 41 de la Carta, titulado «Derecho a una buena administración», dispone en su apartado 1 que toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. En el apartado 2 del mismo artículo se precisa que este derecho incluye en particular el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

80 Cabe señalar que el artículo 41, apartado 2, de la Carta establece un derecho de acceso al expediente que está asociado al derecho de una persona a que la Administración trate sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Ese derecho se aplica al acceso al expediente de la persona afectada por dichos asuntos, y no a todos los documentos que obren en poder de una institución determinada. Por lo tanto, es distinto del derecho recogido en el artículo 42 de la Carta, que prevé el acceso a cualquier documento de una institución, con independencia de la existencia del expediente de una persona afectada y de su interés jurídico.

81 Además, el contenido del derecho fundamental de acceso al expediente, recogido en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, implica que el interesado tiene la posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones que lo afecte (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2018, KF/CSUE, T-286/15, EU:T:2018:718, apartado 230). En virtud de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 63, una solicitud de acceso al expediente tiene su fundamento en el ejercicio del derecho de defensa y tal solicitud carece de objeto si no existe un procedimiento administrativo que afecte a los intereses jurídicos del solicitante de acceso y, en consecuencia, si no existe un expediente que le concierna.

82 Pues bien, el artículo 22 del Reglamento del MUS y el artículo 32 del Reglamento Marco del MUS, en la medida en que supeditan el acceso al expediente a que el BCE inicie un procedimiento administrativo de supervisión, ofrecen a las entidades de crédito la posibilidad de manifestar su posición durante el proceso de toma de decisiones de que se trate, que afecta a sus intereses jurídicos, al tener conocimiento del expediente elaborado a efectos de dicho procedimiento, que comprende la documentación a la que se refiere el artículo 32, apartado 2, del Reglamento Marco del MUS.

83 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones de la demandante relativas a la ilegalidad, a la luz del artículo 41 de la Carta, de las disposiciones que prevén el acceso al expediente en un procedimiento de supervisión prudencial.

84 Por lo que se refiere a la alegación de la demandante de que la ilegalidad del artículo 31 del Reglamento Marco del MUS resulta asimismo de que el derecho que en él se reconoce puede acortarse a tres días hábiles en las situaciones contempladas en los artículos 14 y 15 del Reglamento del MUS, de reiterada jurisprudencia se desprende que son inadmisibles las excepciones de ilegalidad propuestas contra actos de alcance general de los que las decisiones individuales impugnadas no constituyen medidas de aplicación (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartados 68 a 70 y jurisprudencia citada).

85 En el presente caso, debe señalarse que los artículos 14 y 15 del Reglamento del MUS no eran aplicables cuando se adoptó la decisión impugnada. Por lo tanto, no mantienen una relación jurídica directa con esta y, en consecuencia, la demandante no puede alegar su ilegalidad en el marco del presente recurso.

86 En segundo lugar, la demandante aduce que de la interpretación del BCE resulta que un banco únicamente puede consultar su expediente si se espera una decisión concreta del BCE. Ahora bien, el acceso permanente al expediente es necesario, según la demandante, para poder examinar su expediente y presentar las observaciones oportunas o solicitar al BCE que adopte determinadas decisiones o se abstenga de determinadas intervenciones.

87 A este respecto, por un lado, el artículo 32 del Reglamento Marco del MUS garantiza el acceso al expediente antes de que se adopte una medida tras un procedimiento de supervisión prudencial por el BCE y permite así la presentación de observaciones sobre la adopción de determinadas decisiones o sobre la abstención de determinadas intervenciones.

88 Por otro lado, procede señalar que del examen del presente motivo únicamente se desprende que la demandante no pudo obtener el acceso al expediente en virtud de las disposiciones relativas al procedimiento de supervisión, al no hallarse pendiente ningún procedimiento de supervisión específico con respecto a ella. Sin embargo, eso no significa que el acceso a los documentos relativos a la demandante y que obren en poder del BCE no sea posible en virtud de las disposiciones generales sobre el derecho de acceso a los documentos. Este aspecto se examinará en el marco del primer motivo.

89 En tercer lugar, la demandante alega que redunda en interés del BCE que la exactitud de la información que figura en su expediente esté sujeta en todo momento a revisión por parte del banco afectado y que un acceso permanente a un expediente mejoraría la calidad de los expedientes del BCE y, en consecuencia, la calidad de la supervisión prudencial.

90 A este respecto, por un lado, baste señalar, como resulta del análisis anterior, que, al no hallarse pendiente ningún procedimiento de supervisión específico, no estaba justificado el acceso al expediente con arreglo al Reglamento Marco del MUS. Por otro lado, en lo que se refiere a la alegación de que tal acceso mejoraría la calidad de los expedientes del BCE, cabe señalar que es meramente especulativa, ya que la demandante no aporta ningún elemento que sustente esta alegación.

91 En cuarto lugar, la demandante alega que el concepto de «expediente» carece de relevancia independiente en el presente caso. En el artículo 32, apartado 2, del Reglamento Marco del MUS se define un expediente como toda la documentación relativa al asunto de que se trate. Por lo tanto, en respuesta a una solicitud de acceso al expediente, el BCE está obligado a recopilar todos los documentos pertinentes, incluso si no los hubiera previamente recopilado y si estuvieran almacenados física o electrónicamente en distintas ubicaciones.

92 A este respecto, es preciso subrayar que el concepto de «expediente» utilizado en el artículo 32, apartado 2, del Reglamento Marco del MUS se refiere directamente a la documentación recabada por el BCE en el marco del procedimiento de supervisión. Según esta disposición, los expedientes constarán de toda la documentación que el BCE haya obtenido, elaborado o recopilado durante el procedimiento de supervisión. Por consiguiente, la inexistencia de un procedimiento de supervisión en curso significa que la documentación relativa a la demandante que obra en poder del BCE no puede asimilarse a su «expediente» en el sentido del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS.

93 Por lo tanto, procede desestimar el segundo motivo en su totalidad.

– *Quinto motivo*

94 Mediante su quinto motivo, la demandante alega que la posición adoptada por el BCE en la decisión impugnada viola el principio de seguridad jurídica, porque a las entidades sujetas a supervisión prudencial les resulta imposible determinar en qué momento el BCE examina activamente una eventual decisión y en qué momento debería concederse, por lo tanto, el acceso al expediente. Por otra parte, considera que la supervisión prudencial implica que la autoridad de supervisión prudencial controla constantemente el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y, por lo tanto, contempla constantemente posibles medidas destinadas a colmar tales lagunas.

95 El BCE rebate esta argumentación.

96 A este respecto, procede recordar que el principio de seguridad jurídica exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en cuanto a sus efectos, en particular cuando puedan entrañar consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (sentencia de 22 de abril de 2015, Polonia/Comisión, T-290/12, EU:T:2015:221, apartado 50).

97 El artículo 32 del Reglamento Marco del MUS establece de manera clara y precisa el acceso al expediente tras iniciarse un procedimiento de supervisión específico. Por lo tanto, dicha disposición no establece la posibilidad de tener tal acceso si el BCE «controla constantemente el cumplimiento de los requisitos reglamentarios».

98 En el presente caso, al ser la demandante una entidad menos significativa, el BCE no ejerció una supervisión permanente, supervisión que correspondía a las autoridades nacionales competentes. En cambio, la decisión de revocar la autorización de la demandante es una función del BCE que, por otra parte, inició el procedimiento correspondiente respecto de la demandante tras haber recibido el proyecto de decisión en el que se disponía la revocación de la autorización de la MFSA.

99 Así pues, no cabe considerar que la denegación de acceso al expediente antes de la apertura de dicho procedimiento por el BCE pueda constituir una violación del principio de seguridad jurídica.

100 Por lo tanto, procede desestimar el quinto motivo.

– *Sexto motivo*

101 Mediante su sexto motivo, la demandante alega que la decisión impugnada viola el principio de proporcionalidad al imponerle una carga indebida que no está justificada por ningún objetivo prudencial legítimo. A su juicio, la posición del BCE lleva, en la práctica, a una administración relativamente poco transparente. Considera que, según el BCE, únicamente existe un derecho de acceso al expediente muy limitado, a saber, solamente durante un período relativamente corto entre una comunicación del BCE a la entidad sujeta a supervisión prudencial informándola de que está considerando adoptar una medida específica y la adopción de la medida propiamente dicha.

102 El BCE rebate esta alegación.

103 Con arreglo a reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas considerando los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 16 de mayo de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, apartado 67 y jurisprudencia citada).

104 En el presente caso, baste señalar que el sexto motivo, aun cuando su enunciado supone la alegación de una violación del principio de proporcionalidad, se refiere, en esencia, a la fundamentación de la aplicación por el BCE del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS. Como se desprende del examen anteriormente efectuado del segundo motivo, tal alegación no puede prosperar.

105 Por lo tanto, procede desestimar el sexto motivo.

– *Séptimo motivo*

106 Mediante su séptimo motivo, la demandante alega que la decisión impugnada viola el principio *nemo auditur*, a saber, el principio según el cual una parte no puede invocar su propia conducta ilícita. Según la demandante, el BCE tiene la responsabilidad general del Mecanismo Único de Supervisión y puede intervenir en cualquier momento, incluso en el marco de la supervisión de una institución menos significativa. En su opinión, el BCE no puede ampararse en la alegación de que no existe ningún procedimiento pendiente ante él cuando debería existir uno, puesto que las actuaciones de la autoridad nacional competente constituyen una revocación de la autorización *de facto* y, por lo tanto, una medida que es competencia exclusiva del BCE.

107 El BCE rebate esta argumentación.

108 En el presente caso, por un lado, la demandante formula alegaciones de carácter especulativo sobre la naturaleza de la supervisión directa del BCE de las entidades menos significativas, sin explicación alguna en cuanto a la incidencia de esas supuestas infracciones en el presente asunto.

Por otro lado, las alegaciones formuladas en apoyo del séptimo motivo sobre la fundamentación de la aplicación del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS por el BCE ya han sido desestimadas en el marco del examen del segundo motivo.

109 Por lo tanto, procede desestimar el séptimo motivo.

– *Octavo motivo*

110 La demandante alega que la decisión impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 47 de la Carta. A su juicio, el Derecho administrativo alemán reconoce un derecho general al ejercicio adecuado de la facultad discrecional en respuesta a cualquier solicitud de acceso al expediente. Considera que el acceso debe concederse obligatoriamente si es necesario o incluso justo, rápido y potencialmente eficaz para que una persona pueda defender y hacer valer sus derechos.

111 El BCE rebate esta argumentación.

112 Procede recordar que la Unión Europea es una Unión de Derecho cuyas instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos, en particular con el Tratado FUE y con los principios generales del Derecho, habiendo establecido dicho Tratado un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923, apartado 54 y jurisprudencia citada).

113 Además, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere también el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Este principio fue consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. En la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923, apartado 55 y jurisprudencia citada).

114 En el presente caso, la decisión impugnada es un acto de una institución de la Unión sometido al control del juez de la Unión, de modo que cualquier referencia al Derecho alemán carece de pertinencia, ya que ese Derecho no se aplica al presente litigio.

115 Por otra parte, las alegaciones formuladas en el marco del presente motivo versan, en esencia, sobre la fundamentación de la aplicación del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS por el BCE y ya han sido desestimadas en el marco del examen del segundo motivo.

116 Por consiguiente, procede desestimar el octavo motivo.

Primer motivo

117 Mediante su primer motivo, la demandante alega, en esencia, que el BCE estaba obligado a tramitar su solicitud de acceso sobre la base de los principios generales relativos al acceso a los documentos. Alega que el BCE no tuvo en cuenta ni su derecho material fundamental de acceso a los documentos recogido en el artículo 15 TFUE, apartado 3, en el artículo 42 de la Carta, en el artículo 2 del Reglamento n.º 1049/2001 y en el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258, ni el hecho de que una solicitud de acceso no puede denegarse con arreglo a disposiciones especiales si el acceso debe concederse en virtud de otras disposiciones.

118 Así pues, la demandante sostiene que la existencia de un procedimiento de supervisión prudencial es irrelevante, puesto que, en cualquier caso, el acceso debía concedérsele sobre la base del acceso del público a los documentos, con independencia de la existencia de cualquier procedimiento de supervisión prudencial, y que este aspecto debía tomarse en consideración.

119 El BCE rebate esta argumentación basándose en la jurisprudencia que establece las diferencias entre el régimen general de acceso a los documentos, que tiene por objeto garantizar la transparencia, y la posibilidad de acceder al expediente de un procedimiento administrativo en curso, cuyo objeto es garantizar el respeto del derecho de defensa en el marco de un procedimiento con todas las garantías.

120 Según el BCE, la demandante basó su solicitud de acceso en el artículo 32 del Reglamento Marco del MUS por cuanto utilizó la formulación «acceso al expediente». Afirma que, por lo tanto, en este sentido, la solicitud de la demandante no puede considerarse desde el punto de vista del régimen general de acceso a los documentos.

121 De entrada, debe precisarse que la alegación de la demandante relativa a la violación del Reglamento n.º 1049/2001 no es pertinente, dado que el régimen aplicable a las solicitudes del público relativas al acceso a los documentos del BCE se recoge en la Decisión 2004/258, cuyas disposiciones son, por otra parte, análogas a las del Reglamento n.º 1049/2001. Por lo demás, la demandante no formula ninguna alegación específica sobre una posible violación del Reglamento n.º 1049/2001.

122 Con carácter preliminar, procede recordar que el derecho a consultar el expediente administrativo en un procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos de las instituciones son jurídicamente distintos, pero es cierto que conducen a una situación comparable desde un punto de vista funcional. En efecto, con independencia de la base jurídica sobre la que se concede, el acceso al expediente permite a los interesados obtener las observaciones y los documentos presentados a una institución por las partes interesadas y por terceros (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 28 de junio de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393 apartado 120).

123 El acceso a un expediente persigue, en la materia, objetivos diferentes de los del régimen de acceso general, ya que pretenden asegurar el respeto del derecho de defensa del que gozan las partes interesadas y la tramitación diligente de las denuncias, garantizando el respeto del secreto profesional en los procedimientos administrativos, y no facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover las buenas prácticas administrativas garantizando la mayor transparencia posible del proceso de toma de decisiones de las

autoridades públicas y de la información en la que basan sus decisiones (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Comisión/EnBW Energie Baden-Württemberg, C-365/12 P, EU:C:2014:112, apartado 83).

124 Asimismo, cabe señalar que el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258 confiere 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 (sentencia de 29 de noviembre de 2012, Thesing y Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, no publicada, EU:T:2012:635, apartado 40).

125 Según el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2004/258, el solicitante de acceso no está obligado a justificar su solicitud y, por ello, no ha de demostrar interés alguno en tener acceso a los documentos solicitados. De ello se sigue que una solicitud de acceso comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión 2004/258 presentada por una persona que invoca circunstancias particulares que, en su opinión, la distinguen de cualquier otro ciudadano de la Unión debe no obstante examinarse de igual manera que una solicitud que hubiera presentado cualquier otra persona (sentencia de 6 de octubre de 2021, OCU/BCE, T-15/18, no publicada, EU:T:2021:661, apartado 105).

126 En el presente caso, mediante la solicitud de acceso, la demandante pidió acceder al «expediente» que le concernía, sin hacer referencia a ninguna base jurídica para su solicitud.

127 Es pacífico que ninguna disposición de la Decisión 2004/258 obliga al solicitante de acceso a precisar la base jurídica de su solicitud. La inexistencia de obligación de hacer referencia expresa al Reglamento n.º 1049/2001 o a la Decisión 2004/258 en una solicitud de acceso a un documento es asimismo conforme con el objetivo perseguido por esos actos que tienen por objeto garantizar el acceso más amplio posible a los documentos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2022, Dragnea/Comisión, C-351/20 P, EU:C:2022:8, apartado 71).

128 El hecho de que un solicitante, en una solicitud de acceso, se haya referido al acceso a su expediente es irrelevante en este contexto (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2022, Dragnea/Comisión, C-351/20 P, EU:C:2022:8, apartado 74).

129 En consecuencia, aun cuando la demandante utilizó efectivamente el término «expediente» en su solicitud, el BCE no podía concluir que la solicitud de acceso únicamente se basaba en el artículo 32 del Reglamento Marco del MUS.

130 Además, de la jurisprudencia se desprende que el hecho de que la solicitud de acceso se refiriera a un «expediente» del BCE relativo a una entidad de crédito, a saber, un ámbito regulado por el Reglamento del MUS y el Reglamento Marco del MUS, no impide que dicha solicitud se basara desde el principio en las disposiciones generales de acceso a los documentos, puesto que consta que estas últimas pueden servir de fundamento jurídico a una solicitud de acceso a documentos correspondientes a un procedimiento administrativo regulado por otro acto de la Unión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 13 de enero de 2022, Dragnea/Comisión, C-351/20 P, EU:C:2022:8, apartado 75).

131 En el presente caso, al no hallarse pendiente ningún procedimiento de supervisión contra la demandante en el momento de presentar su solicitud de acceso y, por lo tanto, no existir ningún «expediente» en el sentido del artículo 32 del Reglamento Marco del MUS, dicha solicitud debería examinarse como una solicitud de acceso a los documentos que le conciernen sobre la base de las disposiciones generales y, en particular, de la Decisión 2004/258.

132 El BCE formula también alegaciones dirigidas a sostener que, en cualquier caso, la solicitud de acceso no cumplía los requisitos de una solicitud de acceso a los documentos. A este respecto, considera que la solicitud de acceso era de carácter muy general y ni siquiera especificaba los documentos concretos a los que se refería su contenido. Añade que es evidente que la solicitud de acceso no cumple siquiera los requisitos más elementales establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2004/258.

133 En el presente caso, dado que el BCE no examinó la solicitud de acceso sobre la base de la Decisión 2004/258, no puede alegar válidamente que dicha solicitud, sobre la base de esa misma Decisión, era imprecisa.

134 De lo anterior se desprende que el BCE incurrió en error de Derecho al no examinar la solicitud de la demandante sobre la base de las disposiciones relativas al acceso a los documentos establecidas en la Decisión 2004/258.

135 A la luz de estas consideraciones, procede estimar el primer motivo y anular la decisión impugnada, sin que sea necesario abordar la supuesta infracción del artículo 15 TFUE, apartado 3, y del artículo 42 de la Carta ni la segunda parte del tercer motivo ni el cuarto motivo.

Costas

136 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones del BCE, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

decide:

1) Anular la decisión del Banco Central Europeo (BCE) de 26 de noviembre de 2019 por la que este desestimó la solicitud de Satabank plc de acceso al expediente que le concierne.

2) Condenar en costas al BCE.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de marzo de 2023.

Firmas