Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 9 de julio de 2020 [1]

Asunto C-342/19 P

Fabio De Masi,
Yanis Varoufakis
contra

Banco Central Europeo (BCE)

«Recurso de casación — Acceso a los documentos del Banco Central Europeo (BCE) — Documento vinculado a la actividad principal del BCE — Decisión 2004/258/CE — Artículo 4, apartados 2 y 3 — Ámbito de aplicación — Negativa a conceder acceso a un documento para uso interno — Vinculación del documento a un procedimiento de toma de decisiones en curso o concluido»

I. Introducción

1. Mediante su recurso de casación, el Sr. Fabio De Masi y el Sr. Yanis Varoufakis solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 12 de marzo de 2019, De Masi y Varoufakis/BCE, [2] por la que dicho Tribunal desestimó el recurso de anulación interpuesto contra la Decisión del Banco Central Europeo (BCE) de 16 de octubre de 2017 que les denegó el acceso a un documento de 23 de abril de 2015 titulado «Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE».

2. Los litigios relativos al acceso a los documentos en posesión del BCE tan solo han dado lugar a unas pocas sentencias del Tribunal de Justicia, a diferencia de los generados por la aplicación del Reglamento n.º 1049/2001, [3] y, en consecuencia, el presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de precisar su jurisprudencia en esta materia concreta.

3. A petición del Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en el tercer motivo del recurso de casación, que se refiere más concretamente a la articulación entre las excepciones al derecho de acceso previstas en la Decisión 2004/258/CE [4] y al alcance de la relativa a los documentos para uso interno en el sentido de su artículo 4, apartado 3, párrafo primero.

1 Lengua original: francés.

2 Sentencia T-798/17, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia impugnada», EU:T:2019:154.

3 Reglamento 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).

4 Decisión 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 (en lo sucesivo, «Decisión 2004/258).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El artículo 15 TFUE dispone:

«1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que este delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.»

B. Decisión 2004/258

5. Los considerandos 1 a 3 de la Decisión 2004/258 rezan como sigue:

«(1) El segundo párrafo del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea consagra el concepto de apertura al declarar que el 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. La apertura favorece la legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración, por lo que fortalece los principios de la democracia.

(2) En la Declaración conjunta relativa al 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, estas instituciones piden a las otras instituciones y organismos de la Unión que adopten normas internas, relativas al acceso del público a los documentos, que tengan en cuenta los principios y límites de ese Reglamento. En

consecuencia, debe modificarse el régimen de acceso público a los documentos del BCE establecido en la Decisión […] de 3 de noviembre de 1998, relativa al acceso público a los documentos y archivos del Banco Central Europeo.

(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 [TFUE] y en el artículo 7 [del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE], 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.»

6. El artículo 2 de esta Decisión establece:

«1. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos del BCE con las condiciones y los límites que se establecen en la presente Decisión.

2. Con las mismas condiciones y límites, el BCE podrá dar acceso a sus documentos a personas físicas o jurídicas que no residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro.

[…]»

7. El artículo 4 de la Decisión 2004/258 dispone:

«[…]

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

[…]

– las actuaciones judiciales y 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 [autoridades nacionales competentes (ANC)] o las [autoridades nacionales designadas (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.

El acceso a documentos que contengan intercambios de opinión entre el BCE y otras autoridades y organismos pertinentes se denegará, incluso después de adoptada la decisión de que se trate, cuando la divulgación de los documentos pueda socavar gravemente el desempeño eficaz de las funciones del BCE, y salvo que su divulgación 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.

[…]»

III. Antecedentes del litigio

8. El Tribunal General expuso los antecedentes del litigio en los apartados 1 a 6 de la sentencia impugnada y, a los efectos del presente procedimiento, cabe resumirlos de la siguiente manera.

9. Tras haber sido informados por el BCE de la existencia de un dictamen jurídico externo de 23 de abril de 2015 titulado «Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo» (en lo sucesivo, «documento controvertido»), los Sres. De Masi y Varoufakis (en lo sucesivo, «recurrentes») solicitaron al BCE, mediante escrito de 7 de julio de 2017, que se les diera acceso a este documento.

10. Mediante escrito de 3 de agosto de 2017, el BCE denegó el acceso a dicho documento basándose, por una parte, en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258, relativa a la protección del asesoramiento jurídico, y, por otra parte, en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión, relativa a la protección de los documentos para uso interno.

11. 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.

12. Mediante decisión de 16 de octubre de 2017, el BCE confirmó la denegación del acceso al documento controvertido basándose en las mismas excepciones señaladas en la decisión de 3 de agosto de 2017.

IV. Procedimiento ante el Tribunal y sentencia impugnada

13. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de diciembre de 2017, los recurrentes interpusieron un recurso por el que solicitaban la anulación de la decisión de 16 de octubre de 2017.

14. En apoyo de este 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.

15. El BCE solicitó la desestimación del recurso.

16. En la sentencia impugnada, el Tribunal General desestimó el recurso de los recurrentes por infundado. Al término del examen de su segundo motivo, declaró, en el apartado 74 de la sentencia impugnada, 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. Así pues, consideró 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 esta Decisión.

17. A tal fin, el Tribunal descartó que se exigiera demostrar un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones con arreglo al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión, y, en el apartado 30 de la sentencia impugnada, indicó que la denegación basada en esta disposición requería únicamente que se demostrara, por una parte, que el documento controvertido era 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 existiera un interés público superior que justificara la divulgación de ese documento. Así pues, 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 misma Decisión, en la medida en que el BCE consideró que ese documento aportaba información y apoyo a las deliberaciones del Consejo de Gobierno en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 14.4 del Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE (en lo sucesivo, «Protocolo sobre el SEBC y el BCE»).

18. En el marco de la apreciación de los argumentos formulados por los recurrentes, el Tribunal desestimó, en primer lugar, la afirmación 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.

19. En segundo lugar, desestimó el argumento de los recurrentes conforme al cual no se cumplían las condiciones de aplicación del 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.

20. En tercer lugar, el Tribunal analizó y desestimó la alegación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación.

21. En los apartados 62 a 73 de la sentencia impugnada, el Tribunal examinó la segunda parte del segundo motivo, basada en la existencia de un interés público superior que justificaba la divulgación del documento controvertido, y concluyó que debía desestimarse.

V. Pretensiones de las partes

22. Mediante su recurso de casación, los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:

– Anule íntegramente la sentencia impugnada y estime las pretensiones deducidas en primera instancia.

– Condene en costas a la parte recurrida en casación, con arreglo al artículo 184 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en relación con los artículos 137 y siguientes de este Reglamento.

23. El BCE solicita que:

– Se desestime el recurso de casación.

– Se condene en costas a los recurrentes.

VI. Análisis jurídico

24. En apoyo de su recurso de casación, los recurrentes invocan cuatro motivos basados, en primer término, 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 segundo término, en el incumplimiento de la obligación de motivación, en tercer término, en la infracción del artículo 4, apartados 2 y 3, de la Decisión 2004/258, y, en cuarto término, del Derecho primario en la medida en que el Tribunal General se negó a reconocer la existencia de un interés público superior que justificara la divulgación del documento controvertido.

25. Las presentes conclusiones versarán únicamente sobre el tercer motivo, que se divide en dos partes. Así pues, se afirma, por un lado, que el Tribunal no tuvo en cuenta los ámbitos de aplicación respectivos de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Decisión 2004/258 y, por otro, que incurrió en un error de Derecho al considerar fundada la denegación de acceso, con arreglo al artículo 4, apartado 3, de esta Decisión, aun cuando el documento controvertido no era de uso interno en el sentido de esta disposición.

26. Antes de analizar el motivo mencionado más arriba, considero necesario precisar el marco jurídico de dicho análisis, habida cuenta de la referencia realizada tanto por el Tribunal General en la sentencia impugnada como por los recurrentes en su recurso de casación a las soluciones adoptadas por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa al Reglamento n.º 1049/2001.

A. Sobre el marco jurídico del análisis

27. No se discute que las solicitudes de acceso a los documentos en posesión del BCE deben presentarse únicamente con arreglo a lo dispuesto en la Decisión 2004/258, sobre cuya base se desestimó la solicitud de los recurrentes.

28. Es preciso señalar que la adopción de la Decisión 2004/258 trae causa de la Declaración conjunta relativa al 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,[5] mediante la cual el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión solicitaron a las otras instituciones y organismos de la Unión que adoptaran normas internas, relativas al acceso del público a los documentos, que tuvieran en cuenta los principios y límites de dicho Reglamento.

29. La Decisión 2004/258, tal como indica su considerando 3, tiene por objeto autorizar un mayor acceso a los documentos del BCE que el que existía bajo el régimen de la Decisión 1999/284/CE del Banco Central Europeo, de 3 de noviembre de 1998, relativa al acceso público a los

[5] DO 2001, L 73, p. 5.

documentos y archivos del Banco Central Europeo [6] (BCE/1998/12), salvaguardando al mismo tiempo la independencia del BCE y de los BCN, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108 TFUE y en el artículo 7 del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE, y la confidencialidad de ciertas cuestiones vinculadas al cumplimiento de las funciones del BCE. [7]

30. A tenor del artículo 3, letra a), de la Decisión 2004/258, el documento al que se refiere esta última debe entenderse como el expedido por el BCE o que este tenga en su poder «que se refiera a sus políticas, actividades o decisiones», formulación que se caracteriza por su generalidad. Tal como indica expresamente el BCE en sus escritos, presentados tanto ante el Tribunal General como ante el Tribunal de Justicia, el derecho de acceso que concede esta Decisión tiene por objeto no solamente los documentos relacionados con las funciones administrativas, sino que abarca, de forma general, todos los «documentos del BCE».

31. En consecuencia, la adopción de la Decisión 2004/258 es anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, que supone una modificación del marco jurídico, en lo referente al Derecho primario, del acceso público a los documentos de las instituciones de la Unión, ya que la introducción del artículo 15 TFUE, que sustituyó al artículo 255 CE, ha ampliado el ámbito de aplicación del principio de transparencia en el Derecho de la Unión. En efecto, a diferencia del artículo 255 CE, cuyo ámbito de aplicación estaba limitado a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, el artículo 15 TFUE, apartado 3, prevé ahora un derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, incluido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el BCE y el Banco Europeo de Inversiones, cuando ejerzan funciones administrativas. [8]

32. Según el artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo cuarto, el BCE solo está sujeto al régimen de acceso a los documentos de las instituciones, previsto en el párrafo primero de la misma disposición, cuando ejerce funciones administrativas. De ello se deduce que los requisitos que regulen el acceso a los documentos en poder de dicha institución relacionados con su actividad principal no pueden establecerse mediante reglamentos adoptados en virtud del artículo 15 TFUE, apartado 3, párrafo segundo. [9]

33. De este modo, parece que, en el supuesto de una solicitud y de una denegación de acceso relativas a un documento referido a la actividad principal del BCE, no pueden tenerse en cuenta las soluciones adoptadas por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa al Reglamento n.º 1049/2001 en el marco de una aplicación por analogía de dicha jurisprudencia, [10] dado que el BCE no está vinculado por ese Reglamento. Pues bien, me parece que este es el caso del documento controvertido, respecto del cual la motivación de la decisión por la que deniega el acceso a dicho documento revela que está constituido por un dictamen jurídico que evalúa las facultades del Consejo de Gobierno con arreglo al artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE y examina la acción que dicho Consejo debería llevar a cabo cuando unas funciones fuera

6 DO 1999, L 110, p. 30.

7 La Decisión 2004/258 fue modificada por las Decisiones 2011/342/UE del BCE, de 9 de mayo de 2011 (BCE/2011/6) (DO 2011, L 158, p. 37) y (UE) 2015/529 del BCE, de 21 de enero de 2015 (BCE/2015/1) (DO 2015, L 84, p. 64). Este último acto introdujo una modificación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, sobre cuya base se adoptó la denegación del acceso impugnada, y a la inserción de un segundo párrafo en dicho apartado.

8 Véase la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), apartados 50 y 51.

9 Véase, por analogía, la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), apartado 48.

10 Así sucede, en concreto, respecto del principio de interpretación estricta de las excepciones al derecho de acceso que el Tribunal de Justicia ha consagrado en atención a lo dispuesto en el considerando 4 y en el artículo 1 del Reglamento n.º 1049/2001, según los cuales este último tiene por objeto conferir el efecto más amplio posible al derecho de acceso del público a los documentos en poder de las instituciones de que se trata (sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión, C-60/15 P, EU:C:2017:540, apartado 63 y jurisprudencia citada).

del SEBC ejercidas por los BCN puedan interferir con los objetivos y las misiones del SEBC. Se describe este documento en el sentido de que pretende enriquecer las reflexiones internas de los órganos decisorios y brindar apoyo a las deliberaciones y consultas relativas a la cuestión de la provisión urgente de liquidez. Por lo tanto, cabe considerar que el documento controvertido está relacionado con el ejercicio de la actividad principal del BCE, en particular, por lo que se refiere a su responsabilidad en materia de política monetaria y de la estabilidad del sistema financiero. [11]

B. Sobre la inobservancia del ámbito de aplicación del artículo 4, apartados 2 y 3, de la Decisión 2004/258

34. Cabe recordar que la denegación de acceso impugnada está basada, por un lado, en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 relativa a la protección del asesoramiento jurídico y, por otro lado, en la excepción definida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la misma Decisión, referida a la protección de los documentos para uso interno. En la sentencia impugnada, el Tribunal General solo examinó uno de los dos motivos de anulación que se le habían planteado, a saber, el de la infracción de la segunda disposición antes citada, y al haber considerado que el BCE podía, fundadamente, basar su negativa a dar acceso al documento controvertido en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, estimó que no era necesario examinar el primer motivo basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión. [12]

35. Con anterioridad a esta conclusión, el Tribunal General indicó, haciendo referencia a dos sentencias del Tribunal de Justicia que interpretaban las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001, que el BCE podía tomar en consideración varios motivos de denegación contemplados en el artículo 4 de la Decisión 2004/258 en el marco de su apreciación de una solicitud de acceso y precisó que las excepciones que motivaron la denegación de acceso al documento controvertido «constitu[ía]n cada una de ellas motivos de denegación autónomos», sin que la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico constituya una norma especial respecto de la relativa a la protección de los documentos para uso interno. [13]

36. Los recurrentes sostienen, en primer lugar, que el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar que el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258 relativo a la protección del asesoramiento jurídico no constituye una disposición especial (*lex specialis*) respecto del artículo 4, apartado 3, de esta Decisión. En su opinión, la primera de estas disposiciones tiene un efecto de bloqueo provoca la inaplicabilidad de la segunda. En apoyo de este motivo, los recurrentes se limitan a afirmar que la expresión «opiniones para uso interno», contenida en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, solo puede referirse a opiniones que no sean de carácter jurídico, a riesgo de privar de sentido la excepción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de esta Decisión, que está dedicada a la protección del asesoramiento jurídico.

[11] Debo señalar que, si bien el Tribunal no ha indicado expresamente que el documento controvertido esté relacionado con la actividad principal del BCE, esta calificación se desprende de forma evidente de los elementos de apreciación contenidos en los apartados 33, 34 y 36 de la sentencia impugnada.

[12] Apartados 4,18 y 74 de la sentencia impugnada.

[13] Apartados 44 y 45 de la sentencia impugnada.

37. Como indicó acertadamente el Tribunal en la sentencia impugnada, [14] el derecho de acceso a los documentos del BCE, conferido por el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2004/258 a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, está sujeto a determinados límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y con arreglo a su considerando 4, la Decisión 2004/258 establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza al BCE a denegar el acceso a un documento en caso de que su divulgación perjudique a uno de los intereses protegidos por los apartados 1 y 2 de dicho artículo o en caso de que dicho documento sea para uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el seno del BCE o para intercambios de puntos de vista entre el BCE y los BCN, las ANC o las AND, o recoja intercambios de puntos de vista entre el BCE y otras autoridades y órganos afectados.

38. Es preciso constatar que el artículo 4, apartados 1 a 3, de la Decisión 2004/258 corresponde formalmente a la enumeración sucesiva de diferentes motivos de denegación de acceso, simplemente yuxtapuestos y sin indicación sobre una posible articulación entre las disposiciones en cuestión. La presentación del artículo 4, apartados 1 a 3, de la Decisión 2004/258 corrobora la conclusión del Tribunal en cuanto al carácter propio y autónomo de cada motivo de denegación de acceso, que el BCE puede invocar bien de forma individual o cumulativa. Según la lógica del artículo 4 de la Decisión 2004/258, la denegación de una solicitud de acceso está justificada cuando concurren los requisitos exigidos por una de las excepciones previstas en dicho artículo. Asimismo, ni el tenor literal del artículo 4, apartado 2, segundo guion, ni el del artículo 4, apartado 3, de esta Decisión, corroboran en modo alguno la alegación de los recurrentes en cuanto al carácter de *lex specialis* de la primera disposición en relación con la segunda.

39. Además y sobre todo, el artículo 4, apartado 5, de la Decisión 2004/258 menciona la divulgación parcial del documento solicitado de la siguiente manera: «cuando una excepción sea aplicable solo a una parte de un documento solicitado, el resto del documento se divulgará». Esta formulación refleja indudablemente la posible aplicación acumulativa de las distintas excepciones definidas en los apartados 1 a 3 de dicho artículo en relación con un único documento.

40. Esta posibilidad se explica por la dificultad que puede experimentar la institución destinataria de una solicitud de acceso en cuanto a la calificación del documento solicitado en relación con su contenido y los motivos de denegación de acceso admitidos. Debido a su naturaleza compleja, un mismo documento podrá estar comprendido, *a priori*, en el ámbito de aplicación de varias excepciones al derecho de acceso [15] y no me parece razonable obligar a esta institución a efectuar una elección única aun cuando, con toda probabilidad, su análisis será impugnado y sometido a un control de legalidad. De este modo, no se menoscaba en absoluto el derecho de acceso a los documentos ni su efecto útil, ya que el solicitante de acceso tiene la posibilidad de impugnar en el marco de un recurso amistoso, y posteriormente judicial, la denegación del acceso que se le opone, cuya procedencia está sujeta a la apreciación final del juez.

[14] Apartados 16 y 17 de la sentencia impugnada.

[15] En la sentencia de 28 de julio de 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525), relativa a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO 2003, L 41, p. 26), el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 4, apartado 2, de esta Directiva, que enumera las excepciones que pueden establecer los Estados miembros a la norma general de la divulgación de la información al público, en el sentido de que permite a la autoridad pública destinataria de la solicitud de acceso tomar en consideración acumulativamente varios motivos de denegación contemplados en dicha disposición. A este respecto, el Tribunal de Justicia indicó, en el apartado 30 de esta sentencia, que el hecho de que los intereses atendidos por la denegación de divulgación y los atendidos por la divulgación están contemplados separadamente en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4 no se opone a que se acumulen dichas excepciones a la regla general de divulgación, dado que los intereses atendidos por la denegación de divulgación pueden en ocasiones sobreponerse los unos a los otros en una misma situación o en un mismo supuesto.

41. En el presente asunto, el documento controvertido ilustra perfectamente esta situación, ya que se trata de una opinión jurídica solicitada por el BCE a un tercero a los efectos de un debate interno respecto de la cual los recurrentes critican a la vez la calificación como dictamen para uso interno e incluso la de dictamen jurídico, como se verá a continuación.

42. En relación con la alegación de los recurrentes de que la interpretación adoptada por el Tribunal supone privar de utilidad al artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258, es preciso señalar la ausencia de carácter sistemático de las situaciones de solapamiento de los motivos de denegación de acceso, ya que la protección de un dictamen jurídico puede estar comprendida, en una situación determinada, únicamente en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en esta disposición. Asimismo, en el supuesto de que el Tribunal hubiera considerado infundada la excepción basada en la protección de los documentos para uso interno, este último habría tenido que examinar la validez de la denegación de acceso en relación con el motivo relacionado con la protección del asesoramiento jurídico prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258.

43. Por último, me parece útil destacar la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). En este asunto, el Tribunal General había invalidado la Decisión del BCE por la que se denegaba el acceso integral a las actas que dejaron constancia de las decisiones del Consejo de Gobierno relativas a la provisión urgente de liquidez a un establecimiento bancario portugués, por lo que se refiere, en particular, a la información relativa al importe del crédito en cuestión. Tras haber constatado el error de Derecho en que incurrió el Tribunal General en cuanto a la apreciación de la obligación de motivación y haber anulado posteriormente la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia resolvió él mismo definitivamente el litigio examinando el motivo de forma antes citado, así como tan solo uno de los motivos de fondo invocado por la demandante, en ese caso el basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258 relativo a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE. El Tribunal de Justicia desestimó estos dos motivos, considerando que la decisión por la que se denegaba el acceso estaba motivada de modo suficiente en Derecho y se basaba válidamente en la disposición antes mencionada. Por consiguiente, no tuvo en cuenta ni apreció el segundo motivo de fondo invocado por la demandante, relativo a la infracción del artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258, consagrando de este modo la singularidad y la autonomía jurídicas de cada uno de los motivos de denegación de acceso previstos en esta Decisión. [16]

44. En segundo lugar, los recurrentes alegan que, si bien es cierto que el documento controvertido corresponde a una opinión jurídica que, como tal, entra en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258, no cumple los requisitos exigidos para gozar de protección, en el sentido de que se trata de una opinión jurídica de naturaleza abstracta y científica relativa a la interpretación de un texto que no puede calificarse de dictamen jurídico en el sentido de dicha disposición. A su juicio, el Tribunal General erró al no pronunciarse sobre esta argumentación de los recurrentes.

[16] También debo observar que el Tribunal de Justicia efectivamente ha consagrado la aplicación cumulativa de los motivos de denegación de acceso en el marco de su interpretación del Reglamento n.º 1049/2001 (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia citadas en el apartado 44 de la sentencia impugnada), que también incluye un artículo 4 dedicado a las excepciones al derecho de acceso y estructurado de idéntica manera a la disposición correspondiente de la Decisión 2004/258. Sin embargo, por las consideraciones expuestas en la parte de las presentes conclusiones relativa al marco jurídico de análisis, no procede realizar una referencia a esta jurisprudencia a los efectos de su aplicación por analogía en el presente asunto.

45. Resulta obligado reconocer que esta alegación no se ajusta a los hechos, ya que el Tribunal consideró y rechazó la argumentación de los recurrentes como intrínsecamente contradictoria, [17] dado que invocaba e impugnaba, a la vez, la calificación del documento controvertido como asesoramiento jurídico a los efectos de la aplicación de la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258. En todo caso, dado que el Tribunal validó la denegación del acceso del BCE únicamente sobre la base del artículo 4, apartado 3, de esta Decisión, sin resolver sobre la calificación del documento controvertido como asesoramiento jurídico en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión, no procede pronunciarse sobre un argumento inoperante de los recurrentes.

C. Sobre la infracción del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258

46. En el marco de la segunda parte del tercer motivo, los recurrentes alegan que la protección prevista en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258 y la definida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 tienen un mismo objeto, a saber, el de proteger la integridad de un proceso de toma de decisiones interno relativo a un procedimiento administrativo concreto.

47. Pues bien, a su entender, una opinión externa referida a una cuestión jurídica abstracta, como la solicitada por el BCE y a la que se ha denegado el acceso, no constituye un documento vinculado a un proceso de toma de decisiones o a una decisión final. Se trata más bien de un documento que determina el marco exterior de la libertad de decisión de la institución y que, por tanto, es ajeno al proceso de toma de decisiones protegido.

48. Por añadidura, los recurrentes alegan que la expresión «incluso después de adoptada la decisión de que se trate», que aparece en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, demuestra que el documento en cuestión debe tener un uso interno en el marco de un procedimiento administrativo concreto, solución confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a una disposición estructuralmente similar, en este caso el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, y que el Tribunal General no tuvo en cuenta en la sentencia impugnada.

49. El BCE discute tanto la admisibilidad como la procedencia de esta segunda parte del tercer motivo.

1. Sobre la admisibilidad

50. Es preciso recordar que el Tribunal de Justicia no es competente para apreciar los hechos ni, en principio, para examinar las pruebas que el Tribunal General haya valorado en apoyo de estos hechos. Siempre que tales pruebas se hayan obtenido de modo regular y se hayan observado los principios generales del Derecho y las normas procesales aplicables en materia de carga y de valoración de la prueba, corresponde únicamente al Tribunal General apreciar la importancia que ha de atribuirse a los elementos que le hayan sido presentados. Así pues, esta apreciación no constituye, sin perjuicio del supuesto de la desnaturalización de dichos elementos, una cuestión de Derecho sujeta al control del Tribunal de Justicia. [18]

[17] Véase el apartado 47 de la sentencia impugnada.

[18] Véase la sentencia de 26 de mayo de 2005, Tralli/BCE (C-301/02 P, EU:C:2005:306), apartado 78.

51. Sobre la base de esta reiterada jurisprudencia, el BCE solicita que se declare la inadmisibilidad de la alegación según la cual el dictamen jurídico controvertido no puede constituir un documento vinculado a un proceso de toma de decisiones interno, dado que dicha alegación se refiere, en esencia, a la apreciación de las pruebas efectuada por el Tribunal General, sin que los recurrentes hayan demostrado la existencia de una desnaturalización de estas.

52. En mi opinión, esta argumentación se basa en una premisa errónea, a saber, una interpretación incorrecta del contenido del tercer motivo que, en realidad, no implica ningún cuestionamiento de la apreciación de hecho o de elementos de prueba efectuada por el Tribunal.

53. Tras haber hecho referencia a la motivación de la Decisión del BCE denegando el acceso y haber constatado que el examen del contenido del documento controvertido no entraba en contradicción con dicha motivación, el Tribunal concluyó que este último era una opinión jurídica, emitida por un asesor externo, relativa a las facultades de que dispone el Consejo de Gobierno con arreglo al artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, y que, al no estar vinculada a un procedimiento concreto, no había dado lugar a una toma de posición del BCE en un caso concreto de manera definitiva. [19]

54. Pues bien, debe destacarse que los recurrentes no cuestionan esta interpretación del documento controvertido realizada por el Tribunal General en el marco del tercer motivo de casación. Por el contrario, los recurrentes critican expresamente la calificación jurídica de esta opinión por parte del Tribunal General de documento para uso interno en el sentido del artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, según la interpretación efectuada por este último en la sentencia impugnada, lo que corresponde a una apreciación jurídica que está sujeta al control del Tribunal de Justicia.

55. Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad planteada por el BCE.

2. Sobre el fondo

56. Los recurrentes sostienen que el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258 no podía aplicarse en el presente asunto alegando, en primer lugar, que, debido a su origen externo y a su contenido, es decir, una opinión relativa a una cuestión jurídica abstracta de interpretación de disposiciones concretas, el documento controvertido no puede considerarse vinculado a un proceso de toma de decisiones interno.

57. A mi entender, no puede admitirse esta argumentación basada únicamente en la naturaleza intrínseca del documento controvertido, dado que no tiene en cuenta el propio objeto de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, que se refiere a la finalidad del documento en cuestión y en el que se recuerda que este último puede haber sido redactado o simplemente «recibido» por el BCE.

58. Ni la circunstancia de que el documento controvertido proceda de un asesor externo, solicitado específicamente a este fin por el BCE, ni el hecho de que resulte de una opinión relativa a la interpretación de una norma que precisa el marco jurídico de las competencias del BCE son *a priori* incompatibles con la finalidad de un uso interno de dicho documento. Asimismo, es evidente que la problemática jurídica abordada en dicha opinión no puede calificarse, como hacen de manera errónea los recurrentes, de «situación jurídica externa».

[19] Véanse los apartados 33, 34, 36 y 50 de la sentencia impugnada.

59. Los recurrentes alegan, en segundo lugar, que el documento controvertido no está comprendido en el ámbito de aplicación de la excepción definida en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, al no existir ningún vínculo con un procedimiento de toma de decisiones concreto, argumentación que plantea la cuestión del alcance de dicha excepción.

60. Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión procede tener en cuenta, no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. [20]

a) Sobre la interpretación del concepto de «documento para uso interno»

61. Por lo que respecta al tenor literal del artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, procede señalar que, aunque este último se refiere a los documentos para uso interno en el marco de «deliberaciones», también se hace referencia a la situación de «consultas», o incluso de simples «intercambios de opinión», entre el BCE y otras entidades, y estos dos últimos conceptos parecen apartarse de la evocación de un proceso de toma de decisiones. Lo cierto es que esta disposición debe ser objeto de una interpretación de forma integral, que, por tanto, debe incluir el uso de la expresión «incluso después de adoptada la decisión de que se trate», que remite de forma evidente al concepto de «proceso de toma de decisiones», en curso o concluido en el momento de la presentación de la solicitud de acceso.

62. La cuestión que se plantea es si esta expresión se refiere al conjunto de las situaciones contempladas en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258 o únicamente a la de las «deliberaciones», o incluso tan solo a los «intercambios de opinión», entre el BCE y otras entidades, independizando de este modo completamente el supuesto vinculado al documento de uso puramente interno en el seno del BCE. Pues bien, la primera hipótesis antes mencionada es plenamente compatible con el lugar que ocupa dicha expresión en el párrafo primero, lo que se ve confirmado por las versiones del texto en lenguas distintas del francés. [21] También es coherente con el sentido del adjetivo «previas» asociado al concepto de «consultas», ya que este último remite a lo anterior o prepara otra cosa considerada como más importante, un acontecimiento o un acto.

63. Cabe preguntarse si la frase «incluso después de adoptada la decisión de que se trate» puede entenderse como la expresión de una mera puntualización en cuanto al «horizonte» temporal de la protección perseguida, que no concluye con la toma de una decisión según el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, en la medida en que se adopte una, sobreentendiéndose esta última puntualización. Además de la dificultad de conciliación con el uso del artículo determinado «la» en la frase antes citada, no me parece que la debilidad intrínseca de tal razonamiento, que

[20] Véase la sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187), apartado 22 y jurisprudencia citada.

[21] A modo de ejemplo, las versiones en lengua inglesa «Access to a document drafted or received by the ECB for internal use as part of deliberations and preliminary consultations within the ECB, or for exchanges of views between the ECB and NCBs, NCAs or NDAs, shall be refused even after the decision has been taken, unless there is an overriding public interest in disclosure», en lengua española «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», en lengua italiana «L'accesso a un documento elaborato o ricevuto dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, o per scambi di opinioni tra la BCE e le BCN, le ANC o le AND, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione» y en lengua estonia «Juurdepääsust EKP koostatud või saadud sisekasutuses olevale dokumendile, mis on osa EKP-sisestest arutlustest või eelkonsultatsioonidest ning EKP seisukohtade vahetusest RKP-dega, riiklike pädevate asutustega või riiklike määratud asutustega, tuleb keelduda ka pärast otsuse vastuvõtmist, kui puudub ülekaalukas avalik huvi avalikustamiseks».

recurre al sentido implícito, pueda poner en entredicho el resultado del análisis exegético que revela la necesaria vinculación del documento controvertido con un proceso de toma de decisiones, lo que respalda la interpretación contextual y teleológica.

64. En lo referente a la interpretación contextual, debe observarse que el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258 tiene dos párrafos y que el segundo tiene por objeto la presentación de los documentos «que contengan intercambios de opinión entre el BCE y otras autoridades y organismos pertinentes […] incluso después de adoptada la decisión de que se trate, cuando la divulgación de los documentos pueda socavar gravemente el desempeño eficaz de las funciones del BCE […]».

65. El párrafo segundo del artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258 fue añadido por la Decisión 2015/529, por la que se modificó el texto original, cuyo considerando 8 precisa que el BCE debe interactuar con las autoridades y organismos nacionales, con las instituciones, órganos, oficinas y organismos de la Unión, y con las organizaciones internacionales, autoridades de supervisión y administraciones de terceros países pertinentes, todo ello de conformidad con el artículo 127 TFUE, apartados 1 y 5, y el 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. [22] A continuación, se indica que «para que el BCE coopere eficazmente es esencial facilitar y preservar un espacio de intercambio libre y constructivo de opiniones e información entre las autoridades, instituciones y otros organismos a que se ha hecho referencia. Sobre esta base, debe facultarse al BCE para proteger los documentos intercambiados en el marco de su cooperación con los bancos centrales nacionales, las autoridades nacionales competentes, las autoridades nacionales designadas y otras autoridades y organismos pertinentes».

66. Aun cuando solo se contempla la protección de los documentos relativos a los «intercambios de opinión» entre el BCE y determinadas entidades, distintas de las mencionadas en el párrafo primero del artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258, es preciso reconocer que se ha decidido insertar dentro del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo de dicha Decisión la expresión «incluso después de adoptada la decisión de que se trate», idéntica a la utilizada en el párrafo primero y que evoca claramente la vinculación con un proceso de toma de decisiones. En estas circunstancias, cabe preguntarse ¿de qué manera pueden justificar los «intercambios de opinión» entre el BCE y los BCN, las ANC o las AND a los que se refiere el párrafo primero una interpretación diferente de la de la vinculación antes mencionada y en qué medida esta última interpretación es pertinente para la totalidad de la referida disposición? [23]

67. En lo que atañe a la interpretación teleológica, y tal como destacó acertadamente el Tribunal General, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 tiene por objeto, en particular, proteger un espacio de reflexión interno del BCE que permita un intercambio de puntos de vista confidenciales dentro de los órganos de decisión de la institución en el marco de sus deliberaciones y consultas preliminares. No obstante, queda por determinar, siguiendo con la terminología geométrica, el perímetro de dicho espacio.

[22] DO 2013, L 287, p. 63.

[23] Debo señalar, por lo demás, que la diferencia entre las dos situaciones evocadas en el artículo 4, apartado 3, de la Decisión 2004/258 se refleja en el hecho de que la confidencialidad de los documentos mencionados en el párrafo segundo está condicionada por la prueba de una repercusión negativa de la divulgación de dichos documentos en cuanto a la eficacia del BCE en el desempeño de sus funciones.

68. A este respecto, es preciso recordar la redacción del considerando 3 de la Decisión 2004/258, según la cual esta última tiene por objeto dar «mayor acceso a los documentos del BCE», salvaguardando al mismo tiempo su independencia y la confidencialidad de ciertas cuestiones vinculadas al cumplimiento de sus funciones. En su segunda parte, dicho considerando aporta una aclaración esencial para la correcta comprensión de la finalidad de este acto al precisar que, «[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». Aun cuando el referido considerando expresa una modulación del derecho de acceso, la formulación utilizada pone de manifiesto el objetivo perseguido de la preservación de la eficacia del «proceso de adopción de decisiones» del BCE y efectúa una vinculación expresa del trabajo preparatorio interno con dicho proceso. La protección del proceso de consultas y reflexiones previas no parece poder disociarse de la del proceso de deliberación y su etapa final relativa a la adopción de una decisión sobre el fondo en un expediente referido a un caso concreto.

69. Por lo tanto, procede interpretar a la luz del considerando 3 de la Decisión 2004/258 el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de esta misma Decisión, relativo a la excepción al derecho de acceso a los documentos para uso interno del BCE, que, en mi opinión, solo se refieren a los documentos redactados o recibidos en el marco de un proceso de toma de decisiones determinado, en curso o concluido en el momento de la presentación de la solicitud de acceso.

70. A mayor abundamiento, debo señalar que diversas afirmaciones del BCE contenidas en su escrito de contestación corresponden plenamente con la interpretación teleológica antes mencionada. Así pues, el BCE sostiene que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 se basa en una regla (de presunción) general según la cual el hecho de dar acceso a documentos para uso interno genera el riesgo de un «menoscabo al proceso de toma de decisiones del BCE» y que, a los efectos de la protección del espacio de reflexión, estos documentos, en consecuencia, son, en principio, confidenciales. Del mismo modo, se indica que el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 protege el espacio de reflexión interno del BCE en el contexto de «la preparación de decisiones dirigidas a terceros» o que la Decisión 2004/258 reconoce que de forma previa «a decisiones del BCE dirigidas a terceros» debe existir un espacio de reflexión interno que permita un intercambio efectivo, informal y sobre todo confidencial de puntos de vista, ideas, interpretaciones y propuestas de soluciones. [24]

71. La interpretación propuesta no puede privar de efecto útil a la excepción de que se trata y le confiere un alcance que se ajusta, a mi entender, al equilibrio que busca la Decisión 2004/258 entre el derecho de acceso público a los documentos en posesión del BCE y la toma en consideración de las características específicas de esta institución que, con arreglo al artículo 130 TFUE, debe poder perseguir eficazmente los objetivos que se asignan a sus funciones, a través del ejercicio independiente de las facultades específicas de que dispone a tal efecto en virtud del Tratado y de los Estatutos del SEBC. [25]

72. En el marco de esta búsqueda de equilibrio entre transparencia y confidencialidad, es cierto que esta última consideración puede presentar un carácter significativo en lo referente, en particular, al resultado de las deliberaciones del Consejo de Gobierno, tal como se desprende de la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).

[24] Véanse los apartados 48, 59 y 78 del escrito de contestación del BCE.

[25] Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2003, Comisión/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395), apartado 134.

73. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258 relativa a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE a la luz del artículo 10, apartado 4, segunda frase, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, que establece que corresponde al Consejo de Gobierno decidir si se debe hacer público el resultado de sus deliberaciones, basándose, a este respecto, en una jurisprudencia reiterada según la cual una norma de Derecho derivado de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de manera que se adecúe a las disposiciones de los Tratados. Así pues, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2004/258, en relación con el artículo 10, apartado 4, segunda frase, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, debe interpretarse en el sentido de que protege la confidencialidad de los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno sin que sea necesario que la denegación de acceso a los documentos que incluyen esos resultados esté supeditada al requisito de que su divulgación perjudique a la protección del interés público. [26]

74. En la sentencia impugnada, [27] el Tribunal General también hizo referencia al artículo 10, apartado 4, segunda frase, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, así como al artículo 14.4 de dicho Protocolo, que establece la competencia del Consejo de Gobierno para oponerse al ejercicio de funciones nacionales por los BCN, para interpretar el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 y para afirmar que el documento controvertido era efectivamente un documento para uso interno, en la medida en que «aportaba información y apoyo a las deliberaciones del Consejo de Gobierno» en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE. Al poner de relieve las deliberaciones del Consejo de Gobierno como finalidad del documento controvertido, esta lectura del Tribunal General de las disposiciones en cuestión no hace sino corroborar, a mi juicio, la interpretación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 que exige la vinculación del documento en cuestión con un proceso de toma de decisiones, en curso o concluido, relativo a un caso concreto.

75. Llegados a este punto y en este contexto, debe apreciarse la calificación del documento controvertido como documento para uso interno en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.

b) Sobre la calificación del documento controvertido

76. Como observación previa, procede recordar una parte de la motivación de la decisión del BCE por la que se denegó el acceso al documento controvertido, que tenía la siguiente redacción:

«En la medida en que el dictamen jurídico versa sobre cuestiones generales relativas a la aplicación y la interpretación del artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC, no examina el caso concreto de la provisión urgente de liquidez (PUL) a los bancos griegos, como tampoco aprecia la legalidad de otras decisiones concretas adoptadas por el Consejo de Gobierno del BCE en virtud del artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC, incluidas decisiones de oponerse o no a una propuesta de un BCN relativa a la provisión urgente de liquidez […]

[26] Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), apartados 40 y 43.

[27] Véanse los apartados 38 a 41 de la sentencia impugnada.

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

El dictamen jurídico debía proporcionar un conocimiento jurídico que permitiese precisar el marco legal, enriquecer las reflexiones internas de los órganos decisorios y brindar apoyo a las deliberaciones y consultas relativas a la PUL, no solamente en 2015 sino también en el futuro. Como tal, el dictamen jurídico es útil para cualquier examen actual o futuro de situaciones comprendidas en el artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC (disposición relativa a las funciones nacionales de los BCN —por ejemplo, la previsión de una PUL— y sobre las normas jurídicas y las condiciones que el BCE puede imponer a los BCN en este contexto) […]».

77. Habida cuenta de esta motivación y del examen del contenido del documento controvertido, el Tribunal General consideró que el documento controvertido no estaba vinculado a un procedimiento concreto y, por ello, no constituía un documento en virtud del cual el BCE hubiera adoptado una posición en un caso concreto de manera definitiva, lo que, no obstante, no podía excluir a dicho documento del ámbito de aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 por dos razones. [28]

78. Tras un análisis exegético comparativo del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 y del artículo 4 apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en primer término, el Tribunal General destacó que la aplicación de la excepción prevista en la primera disposición citada no exigía que el BCE demuestre que la divulgación del documento controvertido perjudique gravemente a su proceso de toma de decisiones y que, así, el hecho de que el documento controvertido no esté vinculado a un procedimiento concreto no era suficiente para excluir la aplicación de la excepción mencionada.

79. Creo que esta apreciación basada en una diferencia de formulación en relación con una normativa excluida del marco jurídico aplicable en virtud de la naturaleza del documento controvertido, vinculado al ejercicio de la actividad principal del BCE, es irrelevante. [29] Es preciso constatar que el Tribunal General no realizó una interpretación literal intrínseca del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 y más concretamente de la expresión «incluso después de adoptada la decisión de que se trate», como tampoco tuvo en cuenta el tenor literal del considerando 3 de dicho acto. La conclusión de que la excepción al derecho de acceso prevista en la disposición antes mencionada no está condicionada por la demostración de la existencia de ningún efecto desfavorable de la divulgación del documento en cuestión no responde a la cuestión de si este último está efectivamente comprendido en la definición de documento para uso interno, por lo que se refiere a su vinculación con un procedimiento de toma de decisiones, y entra de este modo en el ámbito de aplicación de dicha excepción.

[28] Es importante señalar que, en el apartado 76 de su escrito de contestación y tras haber recordado los elementos de apreciación adoptados por el Tribunal General, el BCE indicó que las afirmaciones de este último son «jurídicamente incuestionables», expresando de este modo su adhesión sin reservas al análisis efectuado por dicho órgano jurisdiccional.

[29] Lo mismo sucede respecto de la referencia realizada por los recurrentes a la sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión (C-60/15 P, EU:C:2017:540) relativa a la aplicación de la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 y referida a la protección del proceso de toma de decisiones, en el contexto concreto de una solicitud de acceso a información medioambiental.

80. En segundo término, el Tribunal General consideró que el documento controvertido pretendía aportar, en general, apoyo a las deliberaciones que el Consejo de Gobierno debía llevar a cabo en virtud del artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, durante el año 2015 y posteriormente, y que se trataba, por tanto, de un «documento preparatorio con vistas a la adopción de eventuales decisiones de los órganos del BCE».

81. De esta motivación se desprende que la utilización interna del documento en cuestión puede concebirse desde la perspectiva, más o menos lejana, de la adopción de un acto en el marco de un procedimiento relativo a una situación determinada. Por consiguiente, la mera posibilidad de la vinculación del documento con un procedimiento administrativo futuro e hipotético es suficiente, según el Tribunal General, para calificar dicho documento de «preparatorio» y hacer que entre en el ámbito de aplicación de la excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.

82. Me parece que esta apreciación corresponde a una interpretación demasiado extensiva del término «preparatorio» y, por ende, del ámbito de aplicación de esta excepción, al permitir al BCE denegar el acceso a todo documento, del tipo que sea, en consideración de un uso interno potencial de este en el futuro. De este modo, este enfoque permitió declarar, en el presente asunto, la confidencialidad de un documento que únicamente pretendía alimentar una reflexión sobre una temática jurídica de carácter general.

83. Ciertamente, se podría debatir sobre el alcance del concepto de «vinculación» del documento a un procedimiento administrativo pendiente o concluido. ¿Debe tratarse de un documento claramente delimitado por su pertenencia a un expediente relativo a tal procedimiento o, en una acepción menos restrictiva perfectamente concebible, un documento simplemente vinculado a cuestiones tratadas en ese proceso, es decir, relacionado con dichas cuestiones, sin que tenga que haberse elaborado o recibido específicamente en el marco de dicho proceso?

84. Lo cierto es que este debate presupone la existencia de un proceso de deliberación interno que dé lugar, *in fine*, a la adopción de una decisión individual sobre el fondo relativa a una situación determinada. A este respecto, es preciso señalar que, en el apartado 28 de su escrito de contestación presentado ante el Tribunal General, el BCE indicó claramente que las «decisiones del BCE adoptadas en virtud del artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC son siempre decisiones individuales» en lo referente a sus relaciones con los BCN que conceden la liquidez de emergencia.

85. Pues bien, aun cuando la decisión del BCE por la que se denegó el acceso se remonta al 16 de octubre de 2017, esto es, más de dos años después de la elaboración del documento controvertido, que tiene fecha de 23 de abril de 2015, la motivación de dicha decisión no menciona ningún proceso de deliberación en curso referido a una situación determinada o una decisión individual con los que esté directamente vinculado dicho documento en el sentido de que se refiere por su contenido a las cuestiones tratadas en estos. Tal como se ha recordado, la decisión por la que se denegó el acceso se limita a mencionar un documento que pretende brindar apoyo «a las deliberaciones y consultas relativas a las PUL, no solamente en 2015 sino también en el futuro» y útil para todo examen «actual o futuro» de situaciones comprendidas en el artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC, sin más precisiones.

86. En conclusión, si bien es indudable que se debe proteger el espacio de reflexión interno del BCE, debe hacerse en relación con su objeto, a saber, el de preparar las decisiones a adoptar en el marco de procedimientos administrativos específicos, que deben estar dirigidas a terceros, lo que efectivamente puede garantizar la independencia de esta institución en el desempeño de sus funciones.

87. De lo anterior se deduce que, en mi opinión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que, en tales circunstancias, el BCE podía denegar el acceso al documento controvertido.

88. Si el Tribunal de Justicia declara, como propongo, que la segunda parte del tercer motivo es admisible y está fundada, procede estimar el recurso de casación y anular la sentencia impugnada. A mi juicio, el asunto debe devolverse al Tribunal General, de conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dado que el estado del litigio no permite resolverlo. En efecto, en vista de que se desestimó el recurso de anulación dirigido contra la denegación de acceso únicamente sobre la base de la declaración de la procedencia de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, es preciso devolver el asunto al Tribunal General para que este último se pronuncie sobre el primer motivo de anulación de los recurrentes, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión, relativo a la protección del asesoramiento jurídico.

VII. Conclusión

89. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que declare admisible y fundada la segunda parte del tercer motivo y, en consecuencia, que estime el recurso de casación.