Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 25 de junio de 2020 *

«Acceso a los documentos — Decisión del BCE de someter a Banca Carige SpA a administración provisional — Denegación de acceso — Procedimiento en rebeldía»

En el asunto T-552/19,

Malacalza Investimenti Srl, con domicilio social en Génova (Italia), representada por los Sres. P. Ghiglione, E. De Giorgi y L. Amicarelli, abogados,

parte demandante,

contra

Banco Central Europeo (BCE), representado por el Sr. F. von Lindeiner y la Sra. M. Van Hoecke, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la decisión LS/LdG/19/185 del BCE, de 12 de junio de 2019, por la que se deniega el acceso a varios documentos relativos a la decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-11 del Consejo de Gobierno del BCE, de 1 de enero de 2019, por la que se somete a Banca Carige SpA a administración provisional,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. P. Nihoul (Ponente) y J. Martín y Pérez de Nanclares, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La demandante, Malacalza Investimenti Srl, es una sociedad italiana. Es la accionista principal de Banca Carige SpA, de la que posee de forma directa el 27,555 % del capital.

* Lengua de procedimiento: italiano.

2 El 20 de septiembre de 2018, la Junta General de Accionistas renovó el Consejo de Administración de Banca Carige. Debido a su participación en dicha sociedad, la demandante nombró a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración.

3 El 22 de diciembre de 2018, a raíz de una nueva Junta General de Accionistas de Banca Carige en la que se rechazó la propuesta de ampliación del capital social por importe de 400 millones de euros, algunos miembros del Consejo de Administración presentaron su dimisión.

4 Mediante decisión de 1 de enero de 2019 (en lo sucesivo, «decisión de 1 de enero de 2019»), el Banco Central Europeo (BCE) sometió a Banca Carige a administración provisional con arreglo a la normativa italiana que transpone el artículo 29 de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190). En consecuencia, ordenó la disolución de los órganos de administración y supervisión de dicha sociedad y nombró tres administradores provisionales y un comité de supervisión integrado por tres miembros.

5 La decisión de 1 de enero de 2019 no fue publicada y la demandante desconoce los motivos que la sustentan. La única publicidad adoptada por el BCE es un comunicado de prensa del 2 de enero de 2019 que anuncia el nombre de los administradores provisionales de Banca Carige y de los miembros de su Comité de Supervisión y describe genéricamente el concepto de administración provisional y las obligaciones de los administradores provisionales.

6 El 15 de enero de 2019, con arreglo al artículo 6 de la Decisión 2004/258/CE del BCE, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del BCE (DO 2004, L 80, p. 42), la demandante presentó ante el BCE una solicitud de acceso a:

– la decisión de 1 de enero de 2019 y sus anexos;

– los documentos, relativos al período comprendido entre el 30 de noviembre de 2018 y el 2 de enero de 2019, que incluyen las demás decisiones adoptadas por el BCE con respecto a Banca Carige, incluida la propuesta de decisión sobre el plan de conversión de fondos propios con sus cuadros y anexos, las comunicaciones entre el BCE y el Consejo de Administración de dicha sociedad o alguno de sus miembros, y las actas de las reuniones entre el BCE y el Consejo de Administración de dicha sociedad o alguno de sus miembros.

7 El 14 de febrero de 2019, el BCE informó a la demandante de que el plazo para dar respuesta a la solicitud de acceso a los documentos se había prorrogado en 20 días hábiles, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2004/258 debido al gran volumen de trabajo.

8 El 17 de febrero de 2019, la demandante respondió al BCE cuestionando la compatibilidad de la prórroga del plazo de tramitación de su solicitud con el artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2004/258.

9 El 19 de febrero de 2019, el BCE respondió a la demandante indicando que se había invocado el artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2004/258 para prorrogar el plazo de tramitación de la solicitud de acceso a los documentos presentada por la demandante debido a la recepción de numerosas solicitudes relativas a Banca Carige y a consultas con el Banco de Italia sobre ese particular.

10 Mediante decisión de 13 de marzo de 2019, el BCE denegó íntegramente la solicitud de acceso.

11 El 8 de abril de 2019, la demandante presentó una solicitud confirmatoria al Comité Ejecutivo del BCE con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Decisión 2004/258, en la que solicitaba la revisión de la decisión del BCE de 13 de marzo de 2019. No obstante, en esta solicitud confirmatoria no incluyó su solicitud de acceso al plan de conversión de fondos propios con sus cuadros y anexos, que había recibido entretanto de los administradores provisionales de Banca Carige.

12 La demandante indicó que en el sitio de Internet de un diario italiano se habían publicado, en forma de fotografías, extractos de un documento que se presentaba como la decisión de 1 de enero de 2019. Indicó que, si esas fotografías reproducían efectivamente la citada decisión, los extractos que incluían ya no podían considerarse confidenciales pues, al haber sido publicados, pertenecían en lo sucesivo al dominio público. Sostuvo que, en todo caso, esos extractos no incluían información confidencial alguna, dado que todos los datos que contenían figuraban en los documentos informativos que Banca Carige publica de conformidad con la normativa aplicable a las instituciones de crédito que cotizan en los mercados regulados.

13 La demandante reiteró asimismo su solicitud de acceso a la versión íntegra de los documentos solicitados o, subsidiariamente, a una versión no confidencial, habida cuenta de los extractos ya publicados en Internet de la decisión de 1 de enero de 2019 y del tiempo transcurrido desde dicha solicitud, en virtud del cual ya no se exige la confidencialidad de determinada información. En lo que respecta a las comunicaciones escritas y a las actas de las reuniones entre el BCE y el Consejo de Administración de Banca Carige, solicitó que se le facilitara la relación de comunicaciones y reuniones, el nombre de los participantes y una descripción genérica del contenido de esas comunicaciones y reuniones.

14 El 3 de mayo de 2019, el BCE informó a la demandante de que, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, de la Decisión 2004/258, había decidido prorrogar en 20 días hábiles el plazo para dar respuesta a la solicitud confirmatoria debido a un volumen de trabajo excepcional.

15 Mediante escrito de 29 de mayo de 2019, el BCE anunció que el nuevo plazo, fijado para el 4 de junio de 2019, no se cumpliría.

16 El 12 de junio de 2019, el BCE decidió denegar íntegramente la solicitud confirmatoria (en lo sucesivo, «decisión impugnada»). Esta decisión recoge, en esencia, la motivación alegada en la decisión del BCE de 13 de marzo de 2019.

Decisión impugnada

17 En la decisión impugnada, el BCE identificó ocho documentos en relación con la solicitud de acceso presentada por la demandante, que clasificó en cuatro categorías:

– la decisión de 1 de enero de 2019;

– el plan de conversión de fondos propios y cualquier otra decisión escrita relativa a Banca Carige adoptada en el período comprendido entre el 30 de noviembre de 2018 y el 2 de enero de 2019;

– las comunicaciones escritas entre el BCE y el Consejo de Administración de Banca Carige o alguno de sus miembros cursadas en el mismo período;

– las actas de las reuniones entre el BCE y el Consejo de Administración de Banca Carige o alguno de sus miembros redactadas en el mismo período.

18 La denegación de acceso al documento incluido en la primera categoría, concretamente la decisión de 1 de enero de 2019, se basa en la excepción recogida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, que establece que «el BCE denegará el acceso a documentos cuya divulgación perjudique a la protección de […] la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión».

19 El BCE consideró que el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258 contenía una presunción general de confidencialidad que comprende todos los expedientes relacionados con la tarea de supervisión prudencial que tiene encomendada.

20 El BCE dedujo la existencia de esta presunción general de confidencialidad de que el legislador de la Unión Europea hubiera promulgado normas que, por una parte, imponen el secreto profesional a todas las personas que trabajan o han trabajado para las autoridades de supervisión prudencial y, por otra, exigen que la información confidencial que esas personas reciben en el ejercicio de sus funciones solo pueda divulgarse de forma resumida o colectiva, de modo que las entidades de crédito no puedan ser identificadas. En este contexto, se remitió al artículo 27 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), al artículo 53 y siguientes de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y al artículo 84 de la Directiva 2014/59.

21 Basándose en la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464), apartados 35 a 43, el BCE indicó que, en materia de supervisión prudencial, la obligación de proteger la información confidencial no debía concebirse como una excepción al principio general de transparencia, sino más bien como una norma general en sí misma. A su juicio, esas normas y la presunción general de confidencialidad que resultaba de ellas garantizaban la eficaz ejecución de la actividad de supervisión, ya que tanto las entidades supervisadas como las autoridades competentes podían confiar en que, en principio, la información confidencial facilitada no sería divulgada. Esta confianza es esencial para el intercambio efectivo de información, que a su vez es crucial para el correcto desarrollo de la actividad de supervisión prudencial.

22 Por último, el BCE señaló que las normas mencionadas en el apartado 20 anterior únicamente permitían la divulgación de información confidencial en determinados supuestos expresamente previstos, que no se daban en el caso de autos.

23 Respecto de las otras tres categorías de documentos solicitados, la denegación de acceso se basa en la excepción recogida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, en relación con la excepción establecida en su artículo 4, apartado 2, primer guion, que dispone que «el BCE denegará el acceso a documentos cuya divulgación perjudique a la protección de […] los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas, incluida la propiedad intelectual».

24 En cuanto al artículo 4, apartado 2, primer guion, de la Decisión 2004/258, el BCE indicó que la comunicación a la demandante de los documentos obtenidos o elaborados en el marco de la supervisión continua de Banca Carige podía perjudicar a los intereses comerciales de esta sociedad, ya que la información que contenían no era de conocimiento público y reflejaba un dato esencial de la posición comercial actual de dicha sociedad.

25 Al no haber identificado ningún interés público superior que justificara la divulgación de los referidos documentos, el BCE también decidió denegar la solicitud de acceso a los citados documentos, sin llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de ellos.

Procedimiento

26 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 7 de agosto de 2019, la demandante interpuso el presente recurso.

27 Mediante escrito separado, presentado ese mismo día en la Secretaría del Tribunal, la demandante solicitó que se sustanciase el presente recurso por un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 152 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. La demanda y la solicitud de procedimiento acelerado fueron notificadas al BCE el 20 de agosto de 2019. El 3 de septiembre de 2019, el BCE presentó sus observaciones a dicha solicitud.

28 Mediante resolución de 18 de septiembre de 2019, el Tribunal (Sala Primera) desestimó la solicitud de procedimiento acelerado. Se informó al BCE de que, de conformidad con el artículo 154, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el plazo de presentación del escrito de contestación, al que se añade el plazo por razón de la distancia de diez días, se había incrementado en otro mes.

29 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Cuarta, a la que se reatribuyó el presente asunto.

30 El BCE presentó el escrito de contestación el 6 de noviembre de 2019.

31 Mediante escrito de 8 de noviembre de 2019, habida cuenta de la presentación extemporánea del escrito de contestación, el Secretario del Tribunal requirió a la demandante para que presentara sus observaciones sobre la continuación del procedimiento.

32 El 20 de noviembre de 2019, la demandante presentó sus observaciones sobre la continuación del procedimiento y, con arreglo al artículo 123, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, solicitó al Tribunal que dictara sentencia estimatoria en rebeldía.

Pretensiones de la demandante

33 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule la decisión impugnada.

– Condene en costas al BCE.

34 La demandante solicita asimismo al Tribunal que, con arreglo al artículo 88 del Reglamento de Procedimiento, practique una diligencia de prueba en cuanto a la presentación de los documentos a los que se denegó el acceso en la decisión impugnada.

Fundamentos de Derecho

35 De conformidad con el artículo 123, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, cuando el Tribunal compruebe que la parte demandada, debidamente emplazada, no contesta a la demanda en el plazo prescrito, la parte demandante podrá pedir al Tribunal que dicte sentencia estimatoria en rebeldía.

36 En el caso de autos, el BCE presentó el escrito de contestación el 6 de noviembre de 2019, es decir, siete días después de la expiración del plazo establecido en el artículo 154, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

37 En efecto, el plazo para presentar el escrito de contestación, que, si el Tribunal hubiese estimado la solicitud de procedimiento acelerado, habría concluido el 30 de septiembre de 2019, concluyó el 30 de octubre de 2019, dado que al calcular el plazo para presentar el escrito de contestación en caso de desestimación de la solicitud de procedimiento acelerado se aplica un único plazo por razón de la distancia (véase, en este sentido, el auto de 7 de junio de 2017, De Masi/Comisión, T-11/16, no publicado, EU:T:2017:385, apartados 17 a 20 y 22).

38 Por tanto, el BCE no contestó a la demanda en el plazo prescrito.

39 Puesto que, como se ha indicado en el apartado 32 anterior, la demandante ha solicitado al Tribunal que dicte sentencia estimatoria en rebeldía, ha de aplicarse el artículo 123, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

40 Con arreglo al artículo 123, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal estimará las pretensiones de la parte demandante, a menos que sea manifiestamente incompetente para conocer del recurso o que el recurso sea manifiestamente inadmisible o carezca manifiestamente de fundamento jurídico alguno.

41 En primer lugar, procede señalar que, como se desprende de la demanda, la demandante pide al Tribunal que anule una decisión del Comité Ejecutivo del BCE de la que es destinataria y que confirma la denegación de acceso a los documentos que solicitó.

42 Pues bien, a tenor del artículo 263 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos del BCE destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. En virtud de su párrafo cuarto, toda persona jurídica podrá interponer recurso ante el Tribunal de Justicia contra los actos de los que sea destinataria.

43 Por otra parte, el artículo 8, apartado 1, de la Decisión 2004/258 confirma que, en caso de denegación total o parcial de acceso, el solicitante dispone del recurso establecido en el artículo 263 TFUE.

44 Además, a tenor del artículo 256 TFUE, apartado 1, párrafo primero, el Tribunal General es competente, en particular, para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en el artículo 263 TFUE, con excepción de los que el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reserve al Tribunal de Justicia. El artículo 51 de dicho Estatuto relaciona las categorías de recursos que, no obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el artículo 256 TFUE, apartado 1, quedan reservados a la competencia del Tribunal de Justicia. Pues bien, hay que señalar que el presente recurso no pertenece a ninguna de esas categorías.

45 En estas circunstancias, debe considerarse que el Tribunal General no es manifiestamente incompetente para pronunciarse sobre el presente recurso.

46 En segundo lugar, procede observar que la demandante es la destinataria de la decisión impugnada, que deniega una solicitud confirmatoria que había presentado de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Decisión 2004/258.

47 Pues bien, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona puede interponer recurso contra los actos de los que sea destinataria. Así pues, la demandante posee legitimación activa y puede invocar además un interés en ejercitar la acción contra la decisión impugnada [véase, en este sentido, el auto de 30 de abril de 2001, British American Tobacco International (Holdings)/Comisión, T-41/00, EU:T:2001:125, apartado 20].

48 En estas circunstancias, el recurso, interpuesto, por otra parte, en el plazo establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, no puede considerarse manifiestamente inadmisible.

49 En tercer lugar, ha de ponerse de manifiesto que, en apoyo del recurso, la demandante formula dos motivos, cada uno con varias partes, cuyo examen no permite al Tribunal considerar el recurso manifiestamente infundado.

50 En efecto, la demandante impugna, en particular, en la primera parte del primer motivo, la existencia de una presunción general derivada del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, que permitiría al BCE mantener confidenciales las decisiones por las que somete a las entidades de crédito a administración provisional.

51 A este respecto, la demandante alega acertadamente que la existencia de tal presunción general de confidencialidad, basada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, no ha sido reconocida, ni declarada, a día de hoy, por la jurisprudencia.

52 La demandante también refuta, en la segunda parte del segundo motivo, las consecuencias que extrajo el BCE, en la decisión impugnada, de las disposiciones relativas al secreto profesional y a la confidencialidad mencionadas en el apartado 20 anterior.

53 Invocando la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464), apartado 46, la demandante sostiene que las disposiciones mencionadas en el apartado 20 anterior no pueden interpretarse en el sentido de que imponen al BCE una obligación absoluta de confidencialidad. Por el contrario, según estas disposiciones, en determinadas situaciones podría estar justificada la comunicación de información.

54 Por último, la demandante indica, en la segunda parte del primer motivo, que la decisión de 1 de enero de 2019, que, según el BCE, no se le podía comunicar debido a su carácter sensible, fue objeto de publicación —sin duda no autorizada— en forma de extractos, reproducidos en el sitio de Internet de un diario italiano.

55 La demandante sostiene que el examen de los extractos de la decisión de 1 de enero de 2019 publicados permite comprobar que el contenido de dicha decisión no es confidencial, ya que versa sobre información que, como sociedad que cotiza en los mercados regulados, Banca Carige estaba obligada a publicar.

56 Según la demandante, este hecho influye en la evaluación de los riesgos que tendría la divulgación, de conformidad con la jurisprudencia (sentencia de 3 de julio de 2014, Consejo/in ‘t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, apartado 60).

57 Habida cuenta de estos elementos, resulta que varias de las alegaciones formuladas por la demandante no pueden considerarse manifiestamente carentes de fundamento jurídico alguno.

58 Así pues, el Tribunal constata, habida cuenta de los datos del expediente y a la luz de las consideraciones anteriores, por una parte, que no es manifiestamente incompetente para conocer del recurso y, por otra, que el recurso ni es manifiestamente inadmisible ni manifiestamente carente de fundamento jurídico alguno.

59 Por tanto, procede estimar las pretensiones de la demandante sin que, para llegar a esta conclusión, sea necesario practicar la diligencia de prueba solicitada.

Costas

60 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. Al 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 Cuarta)

decide:

1) **Anular la decisión LS/LdG/19/185 del Banco Central Europeo (BCE), de 12 de junio de 2019, por la que se deniega el acceso a varios documentos relativos a la decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-11 del Consejo de Gobierno del BCE, de 1 de enero de 2019, por la que se somete a Banca Carige SpA a administración provisional.**

2) **Condenar en costas al BCE.**

Gervasoni Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de junio de 2020.

Firmas