



Decisión en el asunto 1871/2020/OAM relativo al modo en que el Banco Central Europeo (BCE) tramitó una solicitud de acceso público a documentos relacionados con la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el programa de compras de valores públicos del BCE

Decisión

Caso 1871/2020/OAM - **Abierto el** 06/11/2020 - **Decisión de** 22/03/2021 - **Institución concernida** Banco Central Europeo (No se constató mala administración) |

Este asunto versaba sobre la decisión del BCE de denegar el acceso público a documentos relacionados con su programa de compras de valores públicos (el «PSPP»). Los documentos habían sido compartidos con el Gobierno federal alemán para permitir a este evaluar la proporcionalidad del PSPP tras la sentencia del Tribunal Constitucional alemán.

El BCE fundamentó su denegación de acceso en una norma del Tratado que impone la no divulgación de las deliberaciones de su Consejo de Gobierno. También alegó la necesidad de proteger el interés público en lo relativo a la confidencialidad de las deliberaciones de sus órganos rectores, la necesidad de proteger la política monetaria de la Unión y la confidencialidad de los documentos destinados a uso interno.

La Defensora del Pueblo estimó que la negativa del BCE a permitir el acceso público estaba justificada. En sus conclusiones, la Defensora señaló que uno de los documentos estaba amparado por la normativa del Tratado que exige la no divulgación de las deliberaciones del Consejo de Gobierno del BCE. El BCE ya había explicado suficientemente por qué la divulgación de los otros documentos socavaría el interés público en lo relativo a la política monetaria. Aun destacando el especial interés público en la materia, la Defensora tuvo presente los esfuerzos del BCE por ofrecer al reclamante y al público en general toda la información posible al respecto y dio el asunto por concluido.

Contexto de la reclamación

1. Tras la crisis financiera de 2007-2008 el Banco Central Europeo (BCE) adoptó diversas «medidas no convencionales de política monetaria» para alcanzar su objetivo de garantizar la «estabilidad de precios». Una de estas medidas fue la creación de programas de compra de activos [1], como por ejemplo el programa de compras de valores públicos (el «PSPP» [2]). Con el PSPP, que inició su andadura en 2015, los bancos centrales del Eurosistema [3] compran bonos emitidos por organismos reconocidos, gobiernos regionales y locales, organizaciones internacionales y bancos multilaterales de desarrollo radicados en la zona del



euro. [4]

2. Varios casos relacionados con decisiones del BCE sobre el PSPP y su aplicación en Alemania llegaron al Tribunal Constitucional alemán. En este contexto, este tribunal planteó al TJUE diversas cuestiones relativas a la conformidad del PSPP con la legislación de la Unión. En diciembre 2018 el TJUE dictaminó que el PSPP es conforme a la legislación de la Unión. [5]

3. Posteriormente, el 5 de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional alemán estimó, en relación con los asuntos sometidos a su conocimiento, [6] que tanto la sentencia del TJUE como el PSPP eran ilegítimas y no vinculaban al Estado alemán. Asimismo, se otorgó a las autoridades alemanas un plazo de tres meses para que procediesen a una valoración más en profundidad y se cerciorasen de que el BCE justifica la proporcionalidad del programa, condición para su continuidad en Alemania.

4. En este contexto, el BCE autorizó al Banco Central de Alemania (Bundesbank) el acceso del Gobierno federal del país a diversos documentos no públicos relacionados con la evaluación por el BCE de la proporcionalidad del PSPP. Esta divulgación se hizo bajo estrictos requisitos de confidencialidad y, según el BCE, en consonancia con el principio de honesta cooperación entre las instituciones de la Unión y las autoridades de los Estados miembros. [7]

5. En junio de 2020 el reclamante solicitó al BCE que permitiera el acceso público [8] a los documentos entregados por el BCE a las autoridades alemanas tras la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, así como la carta de transmisión de los respectivos documentos.

6. El BCE identificó un total de ocho documentos correspondientes al ámbito de la solicitud del reclamante. Uno de ellos es la carta de transmisión enviada por el presidente del BCE al Bundesbank, mientras que los restantes siete son los documentos adjuntos a la misma. El BCE concedió acceso público a la carta de transmisión (documento 1) pero denegó la divulgación de los restantes (2-8), a saber:

2. Nota informativa titulada «Expand Euro Area Asset Purchase Programme: Monetary Policy Considerations» [Ampliar el programa de compra de activos de la zona del euro: consideraciones de política monetaria], de 21 de noviembre de 2014.

3. Presentación titulada «Second Interim Report on Complementing the June-October Policy Package» [Segundo informe intermedio sobre la aplicación del paquete político correspondiente a junio-octubre], de 7 de enero de 2015.

4. Antworten zum dem Fragenkatalog gemäß §§ 27, 27a BVerfGG on the Expanded Asset Purchase Programme [Respuestas al cuestionario sobre el programa ampliado de compra de activos, de conformidad con los artículos 27 y 27a de la Ley del Tribunal Constitucional Federal], de 15 de noviembre de 2016.

5. Schriftliche Erklärung in der Rechtssache C-493/17 [Declaración escrita en el asunto C-493/17], de 30 de noviembre de 2017.



6. Extracto de la nota de política del BCE de junio de 2020.

7. Borrador de la reseña de la reunión de política monetaria de 4 de diciembre de 2014.

8. El extracto de la actas de la 506.ª reunión del Consejo de Gobierno celebrada el 3 y 4 de junio de 2020 — Punto del orden del día «decisiones de política monetaria», de 23 de junio de 2020.

7. En agosto de 2020 el reclamante solicitó una revisión de la decisión del BCE de no autorizar la divulgación de los siete documentos (formuló una «solicitud confirmatoria»).

8. En octubre de 2020 el BCE confirmó su negativa a conceder acceso público a los documentos solicitados (adoptó una «decisión confirmatoria»), aduciendo que la divulgación de uno de los documentos infringiría el derecho primario. [9] El BCE invocó asimismo diversas excepciones, previstas en su normativa sobre acceso público a documentos. La justificación en este caso fue que la divulgación de estos podría comprometer la protección del interés público en lo relativo a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE [10] , la política monetaria de la Unión [11] y la confidencialidad de los documentos del BCE destinados a uso interno. [12]

9. Disconforme con la decisión del BCE, el reclamante se dirigió a la Defensora del Pueblo en octubre de 2020.

La investigación

10. La Defensora del Pueblo inició una investigación sobre la negativa del BCE a conceder acceso público a los documentos solicitados.

11. En el curso de la investigación, el equipo investigador de la Defensora inspeccionó los documentos solicitados y mantuvo una reunión con representantes del BCE. [13] El reclamante formuló sus observaciones sobre el informe de la reunión.

Argumentos presentados a la Defensora del Pueblo

Argumentos de la institución

12. Por lo que se refiere al extracto de las actas de la 506.ª reunión del Consejo de Gobierno [14] (documento 8), el BCE adujo que estaba protegido por una excepción absoluta contenida en la normativa sobre acceso público, a saber, la protección del interés público en lo relativo a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE. Por otra parte, el acta estaba también en su opinión amparada por la confidencialidad en virtud del derecho primario. [15] [16]

13. El BCE también alegó que los siete documentos estaban protegidos por el interés público en lo relativo a la política monetaria de la Unión. La divulgación revelaría información relacionada con la estrategia, la preparación y la aplicación del PSPP y las medidas de política monetaria no convencionales. Ello a su vez podría tener consecuencias imprevistas sobre el comportamiento de los agentes del mercado. También podría limitar de manera significativa



el margen de maniobra del BCE en el futuro, puesto que las medidas de política monetaria no convencionales con toda probabilidad seguirán formando parte del instrumental del BCE.

14. Además de todo ello, el BCE estimó que la nota informativa, la presentación, el extracto y el borrador (documentos 2, 3, 6 y 7) formaban parte del proceso decisorio conducente a la adopción de medidas de política monetaria, por lo que su divulgación habría perjudicado la protección de las deliberaciones internas del BCE.

15. Dado el carácter absoluto de algunas excepciones invocadas y que, en opinión del BCE, los argumentos del reclamante no eran suficientes para demostrar la existencia de un interés público superior en la divulgación, el BCE concluyó que los documentos no podían ser divulgados.

Argumentos del reclamante

16. En opinión del reclamante, existe un interés público superior en conocer qué informaciones se facilitaron a las autoridades alemanas. De manera más general, el reclamante sostuvo que el interés público superior para conceder el acceso radica en ofrecer al público la posibilidad de valorar si el BCE ha preservado su independencia al atenerse a la resolución del Tribunal Constitucional alemán.

17. Según el reclamante, el BCE aplica el principio de confidencialidad de la política monetaria para denegar el acceso a documentos que en algunos casos podrían ser divulgados en interés del público.

18. El reclamante señaló asimismo que algunos de los documentos datan de 2014. A su juicio es dudoso que divulgar esta información pudiera tener alguna incidencia sobre la actual política monetaria.

Evaluación de la Defensora del Pueblo

19. La Defensora del Pueblo valoró si la decisión del BCE de no conceder al reclamante acceso a los documentos fue razonable y ajustada a la normativa aplicable.

20. El BCE desempeña sus funciones con arreglo a los Tratados, que incluyen un protocolo donde se establecen las disposiciones institucionales específicas que le son aplicables. [17] En virtud de este protocolo las *reuniones* del Consejo de Gobierno tienen carácter confidencial. El Tribunal de Justicia ha confirmado que la confidencialidad de las *reuniones* del Consejo de Gobierno está garantizada como principio general, sin necesidad de invocar ninguna de las excepciones previstas en la normativa aplicable en materia de acceso a documentos. [18]

21. Sobre esta base, es razonable la decisión de no hacer público el extracto de las actas de la 506.ª reunión del Consejo de Gobierno (documento 8).



22. El Consejo de Gobierno, no obstante, *puede decidir* hacer públicos los *resultados* de sus deliberaciones. El BCE ha informado al reclamante que los *resultados* de las deliberaciones de la correspondiente reunión son públicos y le ha facilitado un enlace de internet donde se encuentran disponibles. [19]

23. Estos resultados se reflejan en un documento titulado «*Informe sobre la reunión de política monetaria del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo celebrada en Frankfurt am Main los días miércoles y jueves 3 y 4 de junio de 2020*». Este informe, observa la Defensora del Pueblo, es muy detallado.

24. Por lo que respecta a los seis documentos restantes (2-7), el BCE sostuvo que su divulgación podría comprometer la protección del interés público en lo relativo a la política monetaria de la Unión.

25. La inspección del equipo investigador de la Defensora del Pueblo confirmó que los documentos contienen detalles sobre la valoración y el funcionamiento de medidas de política monetaria no convencionales. El criterio del BCE de que la divulgación de estos documentos socavaría el interés público en lo relativo a la política monetaria de la Unión es razonable. En sus conclusiones, la Defensora del Pueblo señala que los Tribunales de la Unión han reconocido al BCE una amplia discrecionalidad a la hora de determinar si la protección del interés público en lo relativo a la política financiera, monetaria o económica de la Unión o de alguno de sus Estados miembros puede verse comprometida por la divulgación de documentos. [20]

26. El BCE también abordó adecuadamente la cuestión de si los documentos antiguos podrán tener incidencia sobre la actual política monetaria. En su decisión confirmatoria, y durante su reunión con el equipo de investigación de la Defensora del Pueblo, el BCE explicó que la comunicación de informaciones es un instrumento de política monetaria en sí mismo. La publicación de documentos no concebidos a tal fin podría acarrear expectativas imprevistas de los participantes de mercado. El BCE sostuvo que si bien algunos de los documentos fueron redactados en 2014, las valoraciones pasadas seguían siendo relevantes hoy, ya que los programas de compra están en curso y las políticas siguen siendo pertinentes de cara al futuro. Publicar las deliberaciones internas entraña el riesgo de reducir el margen de maniobra del BCE en su toma de decisiones y por ende de afectar negativamente a su eficacia en la realización de su mandato. La Defensora del Pueblo estima que, con estas explicaciones, es como mínimo razonablemente previsible que la divulgación fuese a socavar la protección del interés público en lo relativo a la política monetaria.

27. La excepción relativa a la protección de la política monetaria es absoluta, esto es, no puede supeditarse a ningún otro interés público. Por consiguiente, el argumento del reclamante de un supuesto interés público superior en la divulgación no puede ser tenido en cuenta en relación con esta excepción.

28. Puesto que la excepción de la protección de la política monetaria fue invocada de manera correcta para los seis documentos, la Defensora del Pueblo no necesita proceder a una valoración en profundidad respecto a la cuestión de si la divulgación perjudicaría, en el



caso de algunos de ellos, la necesidad de proteger las deliberaciones internas del BCE.

29. La Defensora del Pueblo observa asimismo que el BCE informó al reclamante sobre los tipos de documentos identificados como pertenecientes al ámbito de su petición y —en la medida de la posible— sobre su contenido.

30. A la vista de todo lo anterior, la Defensora del Pueblo considera que el BCE denegó de manera justificada el acceso público a los documentos solicitados. Al destacar el especial interés público en la materia, la Defensora tiene presente los esfuerzos del BCE por ofrecer al reclamante y al público en general toda la información posible al respecto y da el asunto por concluido.

Conclusión

Basándose en la investigación, la Defensora del Pueblo archiva el asunto con la siguiente constatación:

No hubo mala administración por parte del Banco Central Europeo.

Se comunicará la decisión al denunciante y al Banco Central Europeo .

Emily O'Reilly Defensora del Pueblo Europeo

Hecho en Estrasburgo el 22/03/2021

[1] Más información al respecto disponible en:

https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.es.html

[2] Por sus siglas en inglés. Public Sector Purchase Programme (PSPP)

[3] El Eurosistema está integrado por el BCE y los bancos centrales nacionales de los países que han adoptado el euro.

[4] Más información al respecto disponible en (en inglés):

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#pspp> .

[5] Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2018, asunto C-493/17 *Weiss y otros* , disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=208741&text=&dir=&doclang=ES&part=1&oc>

.

Comunicado de prensa disponible en:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192es.pdf> .



[6] Resolución del Segundo Senado del TC de 5 de mayo de 2020 - 2 BvR 859/15, disponible en (en ingles) http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html . Comunicado de prensa (en ingles):
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>

[7] Puede obtenerse más información en la carta remitida por el presidente del BCE al Parlamento Europeo el 29 de junio de 2020, disponible en (en ingles):
https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ece6ead766.en.pdf

o en el discurso de uno de los miembros del Consejo Ejecutivo de 2 de julio de 2020, disponible en (en ingles):
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html> .

[8] En virtud de la Decisión del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (ECB/2004/3) en su versión modificada:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0003%2801%29> .

[9] En virtud del Protocolo n. o 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, que forma parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, disponible en
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F04> .

[10] Artículo 4, apartado 1, letra a), primer inciso de la Decisión BCE/2004/3.

[11] Artículo 4, apartado 1, letra a), segundo inciso de la Decisión BCE/2004/3.

[12] Artículo 4, apartado 3 de la Decisión BCE/2004/3.

[13] El informe de la reunión se encuentra disponible en:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/137337> .

[14] El Consejo de Gobierno es el principal órgano decisorio del BCE. Está integrado por los seis miembros del Consejo Ejecutivo más los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 19 países de la zona del euro.

[15] Artículo 10, apartado 4 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo: «*Las reuniones [del Consejo de Gobierno] tendrán carácter confidencial. El Consejo de Gobierno podrá decidir hacer públicos los resultados de sus deliberaciones*» .

[16] El BCE se remitió a la sentencia del Tribunal de 19 de diciembre de 2019 en el asunto *Banco Central Europeo / Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=EN&>



[17] Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, véase nota al pie 10:

[18] Véase sentencia del Tribunal de 19 de diciembre de 2019 en el asunto *Banco Central Europeo / Espírito Santo Financial (Portugal)* , C-442/18 P, disponible en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221794&pageIndex=0&doclang=ES&>

y sentencia del Tribunal de 21 de octubre de 2020 en el asunto *Banco Central Europeo / Espírito Santo Financial (Portugal)* , C-396/19, disponible en (en inglés):

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232705&pageIndex=0&doclang=EN&>

[19] Informe de la reunión de política monetaria del Consejo de Gobierno del BCE de 3 y 4 de junio de 2020, disponible en (en inglés):

<https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html>

[20] Véase sentencia del Tribunal General de 4 de junio de 2015, *Versorgungswerk / BCE* , T-376/13, apartados 53 a 55, disponible en:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164732&pageIndex=0&doclang=ES&>