



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 19 de diciembre de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Adquisición cualificada en una entidad de crédito — Procedimiento regulado por la Directiva 2013/36/UE y por los Reglamentos (UE) n.º 1024/2013 y n.º 468/2014 — Procedimiento administrativo compuesto — Facultad exclusiva de toma de decisión del Banco Central Europeo (BCE) — Recurso interpuesto contra actos de trámite adoptados por la autoridad nacional competente — Alegación de la vulneración de la autoridad de cosa juzgada de una decisión nacional»

En el asunto C-219/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 23 de febrero de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de abril de 2017, en el procedimiento entre

Silvio Berlusconi,

Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)

y

Banca d'Italia,

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

con intervención de:

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Banca Mediolanum SpA,

Holding Italiana Quarta SpA,

Fin. Prog. Italia di E. Doris & C. s.a.p.a.,

Sirefid SpA,

Ennio Doris,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de abril de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Berlusconi y Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), por los Sres. A. Di Porto, R. Vaccarella, A. Saccucci, M. Carpinelli, B. Nascimbene, R. Baratta y N. Ghedini, avvocati;
- en nombre de Banca d'Italia, por los Sres. M. Perassi, G. Crapanzano, M. Mancini y la Sra. O. Capolino, avvocati;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. M.A. Sampol Pucurull, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Di Bucci, H. Krämer y K.-P. Wojcik y Sra. A. Steiblyté, en calidad de agentes;
- en nombre del Banco Central Europeo (BCE), por el Sr. G. Buono y por las Sras. C. Hernández Sasetta y C. Zilioli, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de junio de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 256 TFUE, apartado 1, y del artículo 263 TFUE, párrafos primero, segundo y quinto.
- 2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por un lado, el Sr. Silvio Berlusconi y Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) y, por otro lado, la Banca d'Italia (Banco de Italia) y el Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) [Instituto de Supervisión de los Seguros (IVASS), Italia] en relación con el control de la adquisición de una participación cualificada en una entidad de crédito.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva CRD IV

- 3 Con arreglo al artículo 22, que lleva por título «Notificación y evaluación de las adquisiciones propuestas», 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; Directiva denominada «capital requirement»; en lo sucesivo, «Directiva CRD IV»):

«1. Los Estados miembros dispondrán que toda persona física o jurídica (denominada “adquirente propuesto”) que por sí sola o en concertación con otras haya decidido adquirir, directa o indirectamente, una participación cualificada en una entidad de crédito o incrementar, directa o indirectamente, tal participación cualificada en una entidad de crédito, de tal manera que la proporción de derechos de voto o de capital poseída sea igual o superior al 20 %, 30 % o 50 %, o que la entidad de crédito pase a ser su filial (denominada “adquisición propuesta”), lo notifique primero por escrito a las autoridades competentes de la entidad de crédito en la que se proponga adquirir o incrementar una participación cualificada, indicando la cuantía de la participación prevista y la información relevante especificada de conformidad con el artículo 23, apartado 4. [...]

2. Las autoridades competentes acusarán recibo por escrito de la notificación en virtud del apartado 1 o de la información a que se refiere el apartado 3 al adquirente propuesto, a la mayor brevedad y, en cualquier caso, en el plazo máximo de dos días hábiles a contar desde la fecha de recepción.

Las autoridades competentes dispondrán de un plazo máximo de 60 días hábiles a contar desde la fecha del acuse de recibo por escrito de la notificación y de todos los documentos que el Estado miembro exija que se adjunten a la notificación sobre la base de la lista indicada en el artículo 23, apartado 4 ([en lo sucesivo,] “plazo de evaluación”) para llevar a cabo la evaluación a que se refiere el artículo 23, apartado 1 ([en lo sucesivo,] “evaluación”).

Las autoridades competentes informarán al adquirente propuesto de la fecha en que expira el plazo de evaluación cuando procedan al acuse de recibo.

3. Si lo consideran necesario, las autoridades competentes podrán solicitar durante el plazo de evaluación, aunque no después del quincuagésimo día hábil del mismo, la información adicional que se precise para completar la evaluación. Esta solicitud de información se hará por escrito y en ella se especificará la información adicional necesaria.

El plazo de evaluación quedará suspendido durante el período comprendido entre la fecha en que las autoridades competentes soliciten información y la fecha de recepción de una respuesta del adquirente propuesto. La interrupción tendrá una duración máxima de veinte días hábiles. Las autoridades competentes podrán efectuar según su criterio otras solicitudes con objeto de que se complete o aclare la información, si bien ninguna de estas solicitudes podrá dar lugar a una suspensión del plazo de evaluación.

4. Las autoridades competentes podrán prolongar la suspensión mencionada en el apartado 3, párrafo segundo, hasta treinta días hábiles si el adquirente propuesto está situado o regulado en un país tercero o es una persona física o jurídica no sujeta a supervisión en virtud de la presente Directiva o las Directivas 2009/65/CE, 2009/138/CE o 2004/39/CE.

5. Si las autoridades competentes decidieran plantear objeciones a la adquisición propuesta, informarán de ello al adquirente propuesto, por escrito y motivando su decisión, en el plazo de dos días hábiles una vez finalizada la evaluación, sin que, en ningún caso, pueda sobrepasarse el plazo de evaluación. Con arreglo al Derecho interno y a petición del adquirente propuesto, podrá hacerse pública una declaración adecuada de los motivos que justifican la decisión. Lo anterior no impedirá a los Estados miembros autorizar a la autoridad competente a publicar esta información sin que medie la petición del adquirente propuesto.

6. Si las autoridades competentes no se oponen por escrito a la adquisición propuesta dentro del plazo de evaluación, tal adquisición se considerará autorizada.

7. Las autoridades competentes podrán establecer un plazo máximo para la conclusión de la adquisición propuesta y prolongarlo cuando proceda.

8. Los Estados miembros no podrán imponer condiciones de notificación a las autoridades competentes, o de aprobación por estas, de las adquisiciones directas o indirectas de derechos de voto o capital que sean más rigurosas que las establecidas en la presente Directiva.

[...]»

4 El artículo 23 de la Directiva CRD IV, que lleva por título «Criterios de evaluación», dispone:

«1. Al examinar la notificación contemplada en el artículo 22, apartado 1, y la información mencionada en el artículo 22, apartado 3, las autoridades competentes, con objeto de garantizar una gestión sólida y prudente de la entidad de crédito en la que se propone la adquisición, y atendiendo a la influencia probable del adquirente propuesto sobre dicha entidad de crédito, evaluarán la idoneidad del adquirente propuesto y la solidez financiera de la adquisición propuesta de conformidad con los siguientes criterios:

- a) la reputación del adquirente propuesto;
- b) la reputación, conocimientos, capacidades y experiencia, con arreglo a lo indicado en el artículo 91, apartado 1, de todo miembro del órgano de dirección y todo miembro de la alta dirección que vaya a dirigir la actividad de la entidad de crédito como consecuencia de la adquisición propuesta;
- c) la solvencia financiera del adquirente propuesto, en especial en relación con el tipo de actividad que se ejerza o se prevea ejercer en la entidad de crédito en la que se propone la adquisición;

[...]

2. Las autoridades competentes solo podrán oponerse a la adquisición propuesta cuando haya motivos razonables para ello sobre la base de los criterios establecidos en el apartado 1 o si la información aportada por el adquirente propuesto está incompleta.

[...]»

5 El artículo 119 de la citada Directiva, que lleva por título «Inclusión de sociedades de cartera en la supervisión consolidada», prevé, en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas que, en su caso, resulten necesarias para la inclusión de las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera en la supervisión consolidada.»

Reglamento MUS

- 6 Con arreglo al considerando 11 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; Reglamento denominado «Mecanismo Único de Supervisión», o MUS; en lo sucesivo, «Reglamento MUS»):

«Por consiguiente, debe crearse una unión bancaria en la Unión, sustentada por un código normativo único, integral y detallado para los servicios financieros del conjunto del mercado interior y que comprenda un MUS y nuevos marcos de garantía de depósitos y de resolución. [...]»

- 7 El artículo 1 de dicho Reglamento, con el título «Objeto y ámbito de aplicación», dispone:

«El presente Reglamento atribuye al [Banco Central Europeo (BCE)] funciones específicas en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, con objeto de contribuir a la seguridad y la solidez de estas entidades y a la estabilidad del sistema financiero dentro de la Unión y en cada uno de los Estados miembros, teniendo plenamente en cuenta y ejerciendo el deber de diligencia en relación con la unidad y la integridad del mercado interior, partiendo de la base de la igualdad de trato para las entidades de crédito con miras a evitar el arbitraje regulatorio.

[...]

El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades y competencias conexas de las autoridades competentes de los Estados miembros participantes en lo que respecta a la realización de las funciones de supervisión que no se hayan atribuido al BCE de conformidad con el presente Reglamento.

[...]»

- 8 El artículo 4 del mismo Reglamento es del siguiente tenor:

«1. En el marco del artículo 6, y de conformidad con las disposiciones del apartado 3 del presente artículo, el BCE tendrá competencias exclusivas para ejercer, con fines de supervisión prudencial, las siguientes funciones en relación con todas las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes:

[...]

- c) evaluar las notificaciones de adquisición y de venta de participaciones cualificadas en entidades de crédito, salvo en caso de resolución de una entidad bancaria, y a reserva de lo dispuesto en el artículo 15;

[...]

3. A los efectos de desempeñar las funciones que le atribuye el presente Reglamento, y con el objetivo de garantizar una supervisión rigurosa, el BCE aplicará toda la legislación aplicable de la Unión y, en los casos en que dicha legislación esté integrada por Directivas, la legislación nacional que las incorpore al ordenamiento jurídico nacional. Cuando la legislación aplicable de la Unión esté compuesta por Reglamentos y en los ámbitos en que en la actualidad dichos Reglamentos otorguen expresamente opciones a los Estados miembros, el BCE aplicará también la legislación nacional que incorpore esas opciones al ordenamiento jurídico nacional.

[...]»

9 El artículo 6, apartado 1, del Reglamento MUS prevé que el BCE llevará a cabo sus funciones en el marco de un mecanismo único de supervisión integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes (en lo sucesivo, «ANC»), de cuyo funcionamiento eficaz y coherente será responsable. En virtud del apartado 2 del mismo artículo, tanto el BCE como las ANC estarán sujetas al deber de cooperación leal y a la obligación de intercambiar información. Sin perjuicio de la competencia del BCE para recibir directamente la información comunicada de manera continua por las entidades de crédito, o para tener acceso directo a la misma, las ANC facilitarán en particular al BCE toda la información necesaria para que pueda ejercer las funciones que le atribuye ese Reglamento.

10 El artículo 9 del citado Reglamento, que lleva por título «Competencias de supervisión e investigación», establece, en su apartado 1:

«A los efectos exclusivos del ejercicio de las funciones que le atribuyen el artículo 4, apartados 1 y 2, y el artículo 5, apartado 2, el BCE será considerado, según proceda, la autoridad competente o la autoridad designada en los Estados miembros participantes con arreglo a lo establecido por el Derecho aplicable de la Unión.

A los mismos efectos exclusivos, el BCE asumirá todas las competencias y obligaciones enunciadas en el presente Reglamento. Asumirá asimismo todas las competencias y obligaciones que el Derecho aplicable de la Unión confiera a las autoridades competentes y designadas, salvo que el presente Reglamento disponga otra cosa. En particular, el BCE asumirá las competencias enumeradas en las secciones 1 y 2 del presente capítulo.

Cuando sea necesario para el desempeño de las funciones que le atribuye el presente Reglamento, el BCE podrá remitir instrucciones a esas autoridades nacionales para exigirles que hagan uso de las competencias que les atribuye la legislación nacional, en las condiciones que esta establezca, en caso de que el presente Reglamento no atribuya dichas competencias al BCE. Esas autoridades nacionales informarán plenamente al BCE del ejercicio de tales competencias.»

11 El artículo 15 del mismo Reglamento, que lleva por título «Evaluación de las adquisiciones de participaciones cualificadas», dispone:

«1. Sin perjuicio de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, letra c), toda notificación de adquisición de una participación cualificada en una entidad de crédito establecida en un Estado miembro participante o toda información relacionada con dicha adquisición deberá presentarse a las [ANC] del Estado miembro en el que esté establecida la entidad, de conformidad con los requisitos previstos en la legislación nacional pertinente basada en los actos contemplados en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero.

2. La [ANC] evaluará la adquisición propuesta, y transmitirá al BCE [...] la notificación y una propuesta de decisión de oponerse o no a la adquisición, basándose en los criterios establecidos en los actos contemplados en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, y prestará asistencia al BCE de conformidad con el artículo 6.

3. El BCE decidirá si se opone o no a la adquisición basándose en los criterios de evaluación establecidos en el Derecho aplicable de la Unión y de conformidad con el procedimiento y dentro de los plazos que en él se establecen.» *Reglamento Marco del MUS*

12 El Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (DO 2014, L 141, p. 1, y corrección de errores DO 2018, L 65, p. 48), adoptado de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del Reglamento MUS, establece el marco de cooperación, en el seno del Mecanismo Único de Supervisión, entre el BCE y las ANC.

- 13 El artículo 85 del Reglamento Marco del MUS, que lleva por título «Notificación a las ANC de la adquisición de una participación cualificada», dispone:

«1. Las ANC que reciban una notificación de la intención de adquirir una participación cualificada en una entidad de crédito establecida en su Estado miembro participante informarán al BCE de dicha notificación en los cinco días hábiles siguientes a acusar recibo de la misma conforme al artículo 22, apartado 2, de la Directiva [CRD IV].

2. Las ANC informarán al BCE si tienen que interrumpir el plazo de evaluación como consecuencia de una solicitud de información adicional, y remitirán al BCE la información adicional en los cinco días hábiles siguientes a su recepción.

3. Las ANC también informarán al BCE del plazo máximo establecido en la legislación nacional aplicable para notificar al solicitante la decisión de oponerse o no oponerse a la adquisición de una participación cualificada.»

- 14 El artículo 86 de ese Reglamento, que lleva por título «Evaluación de posibles adquisiciones», dispone:

«1. La ANC a la que se notifique la intención de adquirir una participación cualificada en una entidad de crédito evaluará si la posible adquisición cumple todas las condiciones establecidas en la legislación nacional y de la Unión aplicable. Tras esta evaluación, la ANC elaborará un proyecto de decisión para que el BCE se oponga o no se oponga a la adquisición.

2. La ANC presentará al BCE el proyecto de decisión para que se oponga o no se oponga a la adquisición al menos 15 días hábiles antes de que expire el plazo de evaluación establecido en la legislación aplicable de la Unión.»

- 15 El artículo 87 del citado Reglamento, que lleva por título «Decisión del BCE relativa a la adquisición», es del siguiente tenor:

«El BCE decidirá si se opone o no a la adquisición basándose en su evaluación de la adquisición propuesta y en el proyecto de decisión de la ANC. El derecho a ser oído previsto en el artículo 31 será de aplicación a estos efectos.»

Derecho italiano

Normativa sobre supervisión bancaria

- 16 El artículo 19 del decreto legislativo n. 385 — Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Decreto Legislativo n.º 385 — Texto único de las leyes en materia bancaria y de crédito), de 1 de septiembre de 1993 (suplemento ordinario a la GURI n.º 230, de 30 de septiembre de 1993), en su versión modificada por el decreto legislativo n. 72 (Decreto Legislativo n.º 72), de 12 de mayo de 2015 (en lo sucesivo, «Texto único bancario»), que transpuso en Derecho italiano el contenido de la Directiva CRD IV, atribuye al Banco de Italia la competencia para expedir las autorizaciones de adquisición de participaciones cualificadas en las entidades de crédito. El apartado 5 de ese artículo precisa que esas autorizaciones se concederán «en caso de concurrir condiciones aptas para garantizar una gestión sana y prudente del banco, valorando la calidad potencial del adquirente y la solidez financiera del proyecto de adquisición de conformidad con los siguientes criterios: la reputación del potencial adquirente en el sentido del artículo 25 [...]».

- 17 El artículo 25 del Texto único bancario, que lleva por título «Participaciones de capital», precisa, en su apartado 1, que los titulares de las participaciones indicadas en el artículo 19 del Texto único bancario deberán poseer requisitos de honorabilidad y satisfacer criterios de competencia e integridad que garanticen la sana y prudente gestión del banco.
- 18 Con carácter transitorio, el artículo 2, apartado 8, del Decreto Legislativo n.º 72, de 12 de mayo de 2015, establecía que continuarían siendo de aplicación las disposiciones relativas a los requisitos de honorabilidad de los titulares de las participaciones en entidades de crédito en vigor antes de la adopción de ese Decreto.
- 19 Las disposiciones en cuestión se incluyeron en el decreto ministeriale n. 144 — regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante (Decreto Ministerial n.º 144, Reglamento por el que se establecen las normas para definir los requisitos de honorabilidad de los titulares de participaciones en el capital de los bancos y se fijan los umbrales pertinentes), de 18 de marzo de 1998, cuyo artículo 1 precisa las condenas que afectan negativamente a la honorabilidad dando lugar al incumplimiento del requisito.
- 20 El artículo 2 del Decreto Ministerial n.º 144, de 18 de marzo de 1998, disponía, con carácter transitorio, que, «respecto a quienes sean titulares de un participación en el capital de un banco en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto Ministerial, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en el artículo 1 que no estuviera previsto en la normativa anterior carecerá de efectos, siempre que el incumplimiento del requisito sea anterior a dicha fecha, y solo en la medida que se trate de participaciones ya poseídas».
- 21 Por lo que respecta a las sociedades financieras mixtas de cartera, el artículo 63 del Texto único bancario, adoptado con arreglo al artículo 119 de la Directiva CRD IV, impuso a sus integrantes cualificados las mismas obligaciones que las que se imponen a las entidades de crédito.
- 22 El artículo 67 *bis*, apartado 2, del Texto único bancario indica que el Banco de Italia y el IVASS debían asegurar conjuntamente el respeto de esas obligaciones cuando dichas sociedades tienen su sede en Italia y son matrices de conglomerados financieros italianos, en su totalidad o en parte.

Normativa sobre el procedimiento contencioso-administrativo

- 23 El procedimiento contencioso administrativo italiano prevé una *azione di ottemperanza* (acción de ejecución).
- 24 A este respecto, el artículo 21 *septies*, apartado 1, de la legge n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Ley n.º 241, por la que se establecen nuevas disposiciones relativas al procedimiento administrativo y al derecho de acceso a los documentos administrativos), de 7 de agosto de 1990, en su versión modificada por la Ley n.º 15, de 11 de febrero de 2005, dispone:
- «Será nula la resolución administrativa [...] adoptada en contravención o elusión de la autoridad de cosa juzgada [...]»
- 25 El artículo 112 del Codice del processo amministrativo (Código del procedimiento contencioso-administrativo) establece:
- «1. Las medidas de las jurisdicciones administrativas deberán ser ejecutadas por las administraciones públicas y por las otras partes.

2. Podrá interponerse una *azione di ottemperanza* para obtener la ejecución:

[...]

c) de las sentencias con autoridad de cosa juzgada y demás medidas asimilables de las jurisdicciones ordinarias con objeto de obtener la ejecución que incumbe a la administración pública de conformarse a la cosa juzgada, en lo que respecta al asunto resuelto.

[...]»

26 Con arreglo al artículo 114, apartado 4, letra b), del Código del procedimiento contencioso-administrativo, el juez que conoce de la *azione di ottemperanza*, si estima el recurso, «declarará nulos los eventuales actos que supongan la vulneración o la elusión de la autoridad de cosa juzgada».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

27 En los años noventa, el Sr. Berlusconi había adquirido, por medio de Fininvest, alrededor del 30 % de Mediolanum SpA, sociedad financiera mixta de cartera que controlaba en particular un banco, Banca Mediolanum SpA, razón por la cual fue sometida a la supervisión de las participaciones cualificadas en Italia a partir del año 2014.

28 A raíz de la sentencia n.º 35729/13 de la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), que adquirió firmeza el 1 de agosto de 2013 y en la que fue condenado por fraude fiscal, el Sr. Berlusconi fue objeto de un procedimiento por parte de las autoridades italianas de supervisión competentes, a saber, el Banco de Italia y el IVASS, que concluyó con una resolución en la que se constataba que había dejado de cumplir el requisito de honorabilidad exigido por la normativa aplicable y que, en consecuencia, debía cederse la participación de Fininvest en Mediolanum que excedía del 9,999 %.

29 El Sr. Berlusconi y Fininvest recurrieron dicha resolución ante la justicia italiana, invocando en particular un motivo relativo a la aplicación de la ley en el tiempo, basado en que la causa de la insuficiente honorabilidad que justificaba la oposición a la adquisición de la participación cualificada en cuestión había aparecido con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa que introducía tal requisito, por lo que no se le aplicaba esa normativa. Tras ser desestimado el recurso en primera instancia, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) estimó las pretensiones de los demandantes y declaró el 3 de marzo de 2016 que la normativa anterior a la adopción de los criterios de honorabilidad, invocada por los demandantes, continuaba siendo de aplicación pese a las alegaciones en contrario que pretendían demostrar que debía considerarse implícitamente derogada por ser contraria al Derecho de la Unión.

30 Entretanto, la sociedad financiera mixta de cartera Mediolanum fue absorbida por su filial Banca Mediolanum, como consecuencia de lo cual Fininvest pasó a ser titular de una participación cualificada, no ya en una sociedad financiera mixta de cartera, sino directamente en una entidad de crédito. El Banco de Italia y el BCE dedujeron de ello que se requería una nueva solicitud de autorización, relativa a esa participación cualificada, conforme a los artículos 22 y siguientes de la Directiva CRD IV y de los artículos 19 y siguientes del Texto único bancario.

31 Siguiendo las indicaciones del BCE comunicadas mediante escrito de 24 de junio de 2016, el Banco de Italia invitó a Fininvest, el 14 de julio de 2016, a presentar una solicitud de autorización en un plazo de quince días. Al no haber presentado Fininvest tal solicitud, el Banco de Italia optó, el 3 de agosto de 2016, por abrir de oficio el procedimiento administrativo, precisando que la competencia decisoria en esta materia correspondía al BCE, en virtud del artículo 4 del Reglamento MUS.

- 32 Una vez recibida la documentación de Fininvest, el Banco de Italia transmitió al BCE, en aplicación del artículo 15, apartado 2, del Reglamento MUS, una propuesta de decisión, con fecha de 23 de septiembre de 2016, que contenía una opinión desfavorable sobre la honorabilidad de los adquirentes de la participación en Banca Mediolanum e invitaba al BCE a oponerse a la adquisición.
- 33 El BCE acogió los argumentos del Banco de Italia y aprobó un proyecto de decisión, que transmitió al Sr. Berlusconi y a Fininvest para que formularan observaciones. El BCE adoptó su Decisión final el 25 de octubre de 2016.
- 34 En esa Decisión, el BCE consideró que había dudas fundadas sobre la honorabilidad de los adquirentes de la participación en Banca Mediolanum. Teniendo en cuenta que el Sr. Berlusconi, accionista mayoritario y propietario efectivo de Fininvest, era el adquirente indirecto de la participación en el Banco Mediolanum y que había sido condenado por sentencia firme a la pena de cuatro años de prisión por fraude fiscal, el BCE estimó que no cumplía la exigencia de honorabilidad impuesta por la legislación nacional a los tenedores de participaciones cualificadas. Señaló también que el Sr. Berlusconi había cometido otras irregularidades y había sido objeto de otras condenas, al igual que otros miembros de los órganos de dirección de Fininvest.
- 35 Por todo lo anterior, el BCE dedujo que los adquirentes de la participación cualificada en Banca Mediolanum no satisfacían la exigencia de honorabilidad y que había serias dudas sobre su capacidad para asegurar en el futuro una gestión sana y prudente de esta entidad financiera. En consecuencia, el BCE se opuso a la adquisición de la participación cualificada en Banca Mediolanum por el Sr. Berlusconi y Fininvest.
- 36 Estos impugnaron, en primer lugar, la decisión del BCE de 25 de octubre de 2016 por medio de un recurso de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea (asunto Fininvest y Berlusconi/BCE, T-913/16). En segundo lugar, Fininvest acudió también al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) para obtener la anulación de los actos de trámite del Banco de Italia previos a la adopción de la decisión del BCE. En tercer lugar, el Sr. Berlusconi y Fininvest interpusieron ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) una *azione di ottemperanza*.
- 37 En el marco de dicha acción, el Sr. Berlusconi y Fininvest alegaron que la propuesta de decisión del Banco de Italia mencionada en el apartado 32 de la presente sentencia era nula por ser contraria a la autoridad de cosa juzgada de la sentencia del Consiglio di Stato (Consejo de Estado) mencionada en el apartado 29 de la presente sentencia, dictada en el marco del litigio relativo a su participación cualificada en Mediolanum. En su defensa, el Banco de Italia alegó la incompetencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para conocer del recurso, por haberse interpuesto contra actos de trámite carentes de contenido decisorio y dirigidos a la adopción de una decisión que compete en exclusiva a una institución de la Unión, y que, al igual que la decisión final, únicamente están sometidos a la competencia del juez de la Unión.
- 38 Tras acumular los recursos interpuestos por el Sr. Berlusconi y por Fininvest, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) consideró que el procedimiento en cuestión podía considerarse tanto un «procedimiento único», cuyos actos estarían sujetos únicamente al control del juez de la Unión, como un «procedimiento complejo», en los que los actos adoptados en la fase nacional podrían estar sujetos a control jurisdiccional en el ámbito nacional, pese a que dicha fase nacional finaliza con un acto que no es vinculante para la autoridad de la Unión competente para adoptar la decisión final.

39 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 263 TFUE, apartados 1, 2 y 5, en relación con el artículo 256 TFUE, apartado 1, en el sentido de que corresponde al juez de la Unión, o bien al juez nacional, examinar un recurso formulado contra los actos de apertura, de instrucción y de propuesta no vinculante adoptados por la [ANC] [...] en el marco del procedimiento previsto en los artículos 22 y 23 de la Directiva [CRD IV], los artículos 1, apartado 5, 4, apartado 1, letra c), y 15 del Reglamento [MUS], los artículos 85, 86 y 87 del [Reglamento Marco del MUS] y los artículos 19, 22 y 25 del Texto único bancario italiano?
- 2) ¿Puede, en particular, reivindicarse la competencia judicial del juez de la Unión, cuando contra tales actos no se formule una acción general de anulación, sino una acción de nulidad por presunta vulneración o elusión de la autoridad de cosa juzgada de la sentencia [...] de 3 de marzo de 2016, del Consiglio di Stato (Consejo de Estado), ejercitada en el marco de un procedimiento de conformidad en el sentido de los artículos 112 y siguientes del codice del processo amministrativo italiano (Código del procedimiento contencioso-administrativo) —es decir, en el marco de una institución específica del ordenamiento procesal contencioso-administrativo nacional— cuya decisión implica la interpretación y la individualización, de conformidad con el Derecho nacional, de los límites objetivos de la autoridad de cosa juzgada de dicha sentencia?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 40 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 263 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan un control de legalidad sobre los actos de apertura, de instrucción o de propuesta no vinculante adoptados por las ANC en el marco del procedimiento previsto en los artículos 22 y 23 de la Directiva CRD IV, en el artículo 4, apartado 1, letra c), y en el artículo 15 del Reglamento MUS así como en los artículos 85 a 87 del Reglamento Marco del MUS, y si la respuesta a esta cuestión difiere cuando un órgano jurisdiccional nacional conoce de un asunto a raíz de la interposición de una acción específica de nulidad por supuesta vulneración de la autoridad de cosa juzgada de una resolución judicial nacional.
- 41 Con carácter preliminar, procede precisar los efectos sobre el reparto de competencias entre órganos jurisdiccionales de la Unión y órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la participación de autoridades nacionales en un procedimiento, como el del litigio principal, que termina con la adopción de un acto de la Unión.
- 42 A este respecto, ha de recordarse que el artículo 263 TFUE confiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la competencia exclusiva para controlar la legalidad de los actos adoptados por las instituciones de la Unión, entre las que está incluido el BCE.
- 43 La eventual participación de las autoridades nacionales en el del procedimiento que condujo a la adopción de esos actos no obsta a su calificación como actos de la Unión, cuando los actos adoptados por las autoridades nacionales son una etapa de un procedimiento en el que una institución de la Unión ejerce, por sí sola, el poder de decisión final sin estar vinculada por los actos de trámite o las propuestas procedentes de las autoridades nacionales (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802, apartados 93 y 94).
- 44 En efecto, en tal supuesto, en el que el Derecho de la Unión no establece una división entre dos competencias, una nacional y otra de la Unión, con objetivos distintos, sino que consagra, por el contrario, la facultad decisoria exclusiva de una institución de la Unión, corresponde al juez de la Unión, en virtud de su competencia exclusiva para controlar la legalidad de los actos de la Unión con

arreglo al artículo 263 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, apartado 17), pronunciarse sobre la legalidad de la decisión final adoptada por la institución de la Unión y examinar, para garantizar la tutela judicial efectiva de los interesados, los eventuales vicios de que adolezcan los actos de trámite o las propuestas procedentes de las autoridades nacionales y que puedan afectar a la validez de la decisión final.

- 45 Así las cosas, el acto de una autoridad nacional que forma parte de un proceso de toma de decisiones de la Unión no está comprendido en la competencia exclusiva del juez de la Unión cuando, conforme al reparto de competencias establecido en el ámbito de que se trata entre las autoridades nacionales y las instituciones de la Unión, el acto adoptado por la autoridad nacional es una etapa necesaria del procedimiento de adopción de un acto de la Unión en el que las instituciones de la Unión únicamente disponen de un margen de apreciación limitado o inexistente, de modo que el acto nacional vincula a la institución de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión, C-97/91, EU:C:1992:491, apartados 9 y 10).
- 46 Corresponde en consecuencia a los órganos jurisdiccionales nacionales conocer de las irregularidades de que pueda adolecer un acto nacional, en su caso tras plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, en las mismas condiciones de control aplicables a todo acto definitivo que, adoptado por la misma autoridad nacional, pueda ser lesivo para terceros y considerar, en aras del principio de tutela judicial efectiva, admisible el recurso interpuesto a tal efecto, aunque las normas nacionales de procedimiento no lo prevean (véanse, en ese sentido, las sentencias de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión, C-97/91, EU:C:1992:491, apartados 11 a 13; de 6 de diciembre de 2001, Carl Kühne y otros, C-269/99, EU:C:2001:659, apartado 58, y de 2 de julio de 2009, Bavaria y Bavaria Italia, C-343/07, EU:C:2009:415, apartado 57).
- 47 Hecha esta precisión, procede señalar que de la lectura del artículo 263 TFUE a la luz del principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros recogido en el artículo 4 TUE, apartado 3, se desprende que los actos adoptados por las autoridades nacionales en el marco de un procedimiento como el mencionado en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia no pueden someterse al control de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.
- 48 Procede, a este respecto, subrayar que cuando el legislador de la Unión opta por un procedimiento administrativo que prevé la adopción por las autoridades nacionales de actos de trámite previos a la adopción de la decisión final de una institución de la Unión que produce efectos jurídicos y puede resultar lesiva, pretende establecer, entre dicha institución y las autoridades nacionales, un mecanismo específico de colaboración basado en la competencia decisoria exclusiva de la institución de la Unión.
- 49 Pues bien, la eficacia de dicho proceso de toma de decisiones supone necesariamente un control jurisdiccional único, que no ha de ser ejercido por los órganos jurisdiccionales de la Unión hasta que se haya adoptado la decisión de la institución de la Unión que pone fin al procedimiento administrativo, decisión que es la única que puede producir efectos jurídicos obligatorios que afecten en su caso a los intereses del demandante, modificando de manera caracterizada su situación jurídica.
- 50 A este respecto, la coexistencia de vías de recurso nacionales contra actos de trámite o propuestas procedentes de autoridades de los Estados miembros en ese tipo de procedimiento y del recurso establecido en el artículo 263 TFUE contra la decisión de la institución de la Unión que pone fin al procedimiento administrativo establecido por el legislador de la Unión no está exenta del riesgo de que se produzcan divergencias de apreciación en un mismo procedimiento y, por tanto, puede cuestionar la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la legalidad de dicha decisión final, en particular cuando este sigue el análisis y la propuesta de dichas autoridades.

- 51 Habida cuenta de esa necesaria unicidad de control jurisdiccional, carecen de incidencia tanto el tipo de recurso nacional utilizado para someter los actos de trámite adoptados por las autoridades nacionales al control de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro como la naturaleza de las pretensiones o de los motivos formulados a tal efecto.
- 52 La naturaleza del procedimiento de adopción de los actos del Banco de Italia recurridos ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) en el litigio principal debe examinarse a la luz de esas consideraciones.
- 53 Ese procedimiento se estableció en el marco del Mecanismo Único de Supervisión de la unión bancaria, de cuyo funcionamiento eficaz y coherente es responsable el BCE en virtud del artículo 6, apartado 1, del Reglamento MUS. Pretende aplicar el artículo 22 de la Directiva CRD IV, que, en aras del buen funcionamiento de la unión bancaria, somete a autorización previa toda adquisición o aumento de participaciones cualificadas en las entidades de crédito, sobre la base de criterios de evaluación armonizados enumerados en el artículo 23 de la misma Directiva.
- 54 En virtud del artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento MUS, en relación con el artículo 15, apartado 3, de ese mismo Reglamento y con el artículo 87 del Reglamento Marco del MUS, el BCE tiene la competencia exclusiva para decidir autorizar o no la adquisición propuesta, al término del procedimiento establecido, en particular, en el artículo 15 del Reglamento MUS y en los artículos 85 y 86 del Reglamento Marco del MUS.
- 55 En el ámbito de las relaciones regidas por el principio de cooperación leal en virtud del artículo 6, apartado 2, del Reglamento MUS, la función de las autoridades nacionales consiste, por su parte, como se desprende de esa disposición, del artículo 15, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento y de los artículos 85 y 86 del Reglamento Marco del MUS, en registrar las solicitudes de autorización, prestar asistencia al BCE, único titular de la facultad decisoria, en particular comunicándole toda la información necesaria para que pueda ejercer sus funciones, tramitando dichas solicitudes y transmitiendo posteriormente al BCE una propuesta de decisión que no vincula a este, propuesta cuya notificación al solicitante, por otro lado, no está prevista por el Derecho de la Unión.
- 56 El procedimiento del que forman parte los actos impugnados ante el tribunal remitente es, por tanto, de aquellos a los que se aplican las consideraciones expuestas en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia.
- 57 En consecuencia, procede afirmar que el juez de la Unión es el único competente para apreciar, con carácter incidental, si la legalidad de la decisión del BCE de 25 de octubre de 2016 se ve afectada por eventuales vicios de los actos de trámite previos a dicha decisión adoptados por el Banco de Italia. Esa competencia excluye toda competencia jurisdiccional nacional sobre dichos actos, sin que tenga incidencia alguna, a este respecto, la circunstancia de que un órgano jurisdiccional nacional conozca del asunto a raíz de una acción como la *azione di ottemperanza*.
- 58 A este respecto, como señaló la Comisión, la competencia exclusiva del BCE para autorizar o no la adquisición de una participación cualificada en una entidad de crédito y la correlativa competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales de la Unión para controlar la validez de dicha decisión, e, incidentalmente, para apreciar si los actos nacionales de trámite adolecen de vicios que pueden afectar a la validez de la decisión del BCE, se oponen a que un órgano jurisdiccional nacional pueda conocer de una acción dirigida a impugnar la conformidad de dicho acto con una disposición nacional relativa al principio de la autoridad de cosa juzgada (véase, por analogía, la sentencia de 18 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, apartados 62 y 63).
- 59 Procede, por tanto, responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 263 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan el control de la legalidad de los actos de apertura, de instrucción y de propuesta no vinculante

adoptados por las ANC en el marco del procedimiento establecido en los artículos 22 y 23 de la Directiva CRD IV, en el artículo 4, apartado 1, letra c), y en el artículo 15 del Reglamento MUS así como en los artículos 85 a 87 del Reglamento Marco del MUS, y que a este respecto carece de relevancia que un órgano jurisdiccional nacional conozca del asunto a raíz de una acción específica de nulidad por presunta vulneración de la autoridad de cosa juzgada de una resolución judicial nacional.

Costas

- ⁶⁰ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El artículo 263 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan el control de la legalidad sobre los actos de apertura, de instrucción y de propuesta no vinculante adoptados por las autoridades nacionales competentes en el marco del procedimiento establecido en los artículos 22 y 23 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, en el artículo 4, apartado 1, letra c), y en el artículo 15 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, así como en los artículos 85 a 87 del Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS). A este respecto carece de relevancia que un órgano jurisdiccional nacional conozca del asunto a raíz de una acción específica de nulidad por presunta vulneración de la autoridad de cosa juzgada de una resolución judicial nacional.

Firmas