



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 6 de mayo de 2021 *

«Recurso de casación — Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un Fondo Único de Resolución bancaria — Artículo 18 — Procedimiento de resolución — Condiciones — Entidad que está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Declaración por el Banco Central Europeo (BCE) de que una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Acto preparatorio — Acto no recurrible — Inadmisibilidad»

En los asuntos acumulados C-551/19 P y C-552/19 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 17 de julio de 2019,

ABLV Bank AS, con domicilio social en Riga (Letonia) (C-551/19 P),

contra

Ernests Bernis, con domicilio en Jūrmala (Letonia),

Oļegs Fiļs, con domicilio en Jūrmala,

OF Holding SIA, con domicilio social en Riga (Letonia),

Cassandra Holding Company SIA, con domicilio social en Jūrmala (C-552/19 P),

representados inicialmente por los Sres. O. Behrends y M. Kirchner, Rechtsanwälte, y posteriormente por el Sr. O. Behrends,

partes recurrentes,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Banco Central Europeo (BCE), representado inicialmente por las Sras. E. Koupepidou y G. Marafioti, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. J. Rodríguez Cárcamo, abogado, y posteriormente por las Sras. E. Koupepidou y G. Marafioti y por el Sr. R. Ugena, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyada por:

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. D. Triantafyllou, A. Nijenhuis y K.-P. Wojcik y por la Sra. A. Steiblytė, y posteriormente por los Sres. D. Triantafyllou y A. Nijenhuis y por la Sra. A. Steiblytė, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. N. Wahl (Ponente) y F. Biltgen y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

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

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de octubre de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante sus recursos de casación, ABLV Bank AS, por una parte, y el Sr. Ernests Bernis, el Sr. Oļegs Fiļs, OF Holding SIA y Cassandra Holding Company SIA, por otra, solicitan la anulación, respectivamente, del auto del Tribunal General de 6 de mayo de 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296) (asunto C-551/19 P), y del auto de 6 de mayo de 2019, Bernis y otros/BCE (T-283/18, no publicado, EU:T:2019:295) (asunto C-552/19 P) (en lo sucesivo, «autos recurridos»), mediante los que el Tribunal General declaró inadmisibles sus recursos por los que solicitaban la anulación de los actos del Banco Central Europeo (BCE) de 23 de febrero de 2018 por los que este declaró que ABLV Bank y su filial, ABLV Bank Luxembourg SA, estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo, en el sentido del artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1) (en lo sucesivo, «actos controvertidos»).

Marco jurídico

- 2 Según los considerandos 8, 11, 24 y 26 del Reglamento n.º 806/2014:

«(8) Unos mecanismos de resolución más eficaces son un instrumento esencial para evitar los daños derivados de la inviabilidad de los bancos en el pasado.

[...]

(11) Para los Estados miembros participantes, en el contexto del Mecanismo Único de Resolución (MUR), se establece un poder de resolución centralizado que se confía a la Junta Única de Resolución establecida de conformidad con el presente Reglamento (“la Junta”) y a las autoridades nacionales de resolución. [...]

[...]

(24) Teniendo en cuenta que solo las instituciones de la Unión pueden establecer la política de resolución de la Unión y que sigue existiendo un margen de discreción para adoptar cada dispositivo de resolución específico, es necesario prever una intervención adecuada del [Consejo de la Unión Europea] y de la [Comisión Europea], en cuanto instituciones que, de conformidad con el artículo 291 [TFUE], pueden ejercer competencias de ejecución. La evaluación de los aspectos discrecionales de las decisiones de resolución tomadas por la Junta debe ser efectuada por la Comisión. Dada la considerable repercusión que las decisiones de resolución tienen sobre la estabilidad financiera de los Estados miembros y de la Unión como tal, así como sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros, es importante que se confieran al Consejo competencias de ejecución para tomar determinadas decisiones en materia de resolución. Debe ser por tanto el Consejo quien, a propuesta de la Comisión, ejerza un control efectivo de la evaluación realizada por la Junta sobre la existencia de un interés público y quien evalúe cualquier modificación significativa del importe del Fondo [Único de Resolución] que deba utilizarse en una medida de resolución concreta. [...]

[...]

(26) El BCE, como organismo supervisor en el marco del [Mecanismo Único de Supervisión (MUS)], y la Junta deben estar en condiciones de evaluar si una entidad de crédito está en graves dificultades o existe la probabilidad de que lo esté y si no hay ninguna perspectiva razonable de que alguna medida de supervisión o del sector privado pueda impedir su inviabilidad en un plazo razonable. Si la Junta considera que se cumplen todos los criterios para poner en marcha una resolución, debe adoptar el dispositivo de resolución. El procedimiento relativo a la adopción del dispositivo de resolución, en el que intervienen tanto la Comisión como el Consejo, refuerza la necesaria independencia operativa de la Junta, al tiempo que respeta el principio de delegación de poderes en las agencias tal y como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea [...]. Por consiguiente, el presente Reglamento establece que el dispositivo de resolución adoptado por la Junta solo entre en vigor si, en el plazo de 24 horas tras su adopción por la Junta, ni la Comisión ni el Consejo presentan objeciones al mismo, o si el dispositivo de resolución es aprobado por la Comisión. Los motivos por los que el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede presentar objeciones al dispositivo de resolución de la Junta deben limitarse estrictamente a la existencia de un interés público y a modificaciones significativas por parte de la Comisión del importe del Fondo que deba utilizarse con respecto a lo propuesto por la Junta.

[...]»

- 3 El artículo 7 del Reglamento n.º 806/2014, titulado «Reparto de funciones dentro del MUR», dispone:
- «1. La Junta será responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUR.

2. A reserva de las disposiciones a que se refiere el artículo 31, apartado 1, la Junta será responsable de la elaboración de los planes de resolución y de la adopción de todas las decisiones relacionadas con la resolución para:

- a) los entes a que se refiere el artículo 2 que no formen parte de un grupo y los grupos:
 - i) que se consideren significativos de conformidad con el artículo 6, apartado 4, 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)], o
 - ii) respecto de los cuales el BCE haya decidido, de conformidad con el artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento [...] n.º 1024/2013, ejercer por sí mismo directamente todos los poderes pertinentes, y
- b) otros grupos transfronterizos.

3. En lo que respecta a los entes y grupos distintos de los mencionados en el apartado 2 y sin perjuicio de las responsabilidades de la Junta por las funciones que le confiere el presente Reglamento, las autoridades nacionales de resolución llevarán a cabo y serán responsables de las siguientes funciones:

[...]

4. Cuando sea necesario para garantizar la aplicación coherente de las normas de resolución previstas en el presente Reglamento, la Junta podrá:

[...]

- b) en cualquier momento, en particular si la advertencia a que se refiere la letra a) no se está teniendo debidamente en cuenta, tomar la decisión de ejercer directamente todos los poderes pertinentes en virtud del presente Reglamento, también por lo que respecta a los entes o grupos a que se refiere el apartado 3 del presente artículo, y ello por iniciativa propia y previa consulta a la autoridad nacional de resolución correspondiente, o a petición de dicha autoridad.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 3, los Estados miembros participantes podrán decidir que la Junta ejerza todos los poderes y competencias pertinentes que le confiere el presente Reglamento en lo que respecta a los entes y los grupos, distintos de los mencionados en el apartado 2, que estén establecidos en su territorio [...]».

4 El artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, titulado «Procedimiento de resolución», tiene el siguiente tenor:

«1. La Junta adoptará un dispositivo de resolución de conformidad con el apartado 6 en relación con los entes y grupos mencionados en el artículo 7, apartado 2, y con los entes y grupos mencionados en el artículo 7, apartado 4, letra b), y apartado 5, siempre y cuando se cumplan las condiciones para la aplicación de dichos apartados, solo cuando considere, en sesión ejecutiva, después de recibir una comunicación con arreglo al párrafo cuarto, o por iniciativa propia, que se cumplen las siguientes condiciones:

- a) que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo;
- b) teniendo en cuenta el calendario y otras circunstancias pertinentes, que no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado, incluidas las medidas por parte del [sistema institucional de protección], o de supervisión emprendidas en relación con el ente,

incluidas las medidas de actuación temprana o la amortización o conversión de los instrumentos de capital de conformidad con el artículo 21, puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable;

c) que la medida de resolución sea necesaria para el interés público de conformidad con el apartado 5.

El BCE, previa consulta a la Junta, evaluará si se cumple la condición contemplada en el párrafo primero, letra a). La Junta, en sesión ejecutiva, podrá realizar esa evaluación únicamente después de informar al BCE de su intención y solo si el BCE no la ha realizado en un plazo de tres días naturales a partir de la recepción de dicha información. El BCE facilitará sin demora a la Junta toda la información pertinente que esta solicite con objeto de llevar a cabo su evaluación.

Cuando el BCE estime que se cumple la condición a que se refiere la letra a) del párrafo primero en relación con un ente o grupo contemplados en el párrafo primero, lo comunicará sin demora a la Comisión y a la Junta.

La Junta, en sesión ejecutiva, o, en su caso, las autoridades nacionales de resolución, en estrecha cooperación con el BCE, llevarán a cabo una evaluación de la condición contemplada en el párrafo primero, letra b). El BCE también podrá informar a la Junta o a las autoridades nacionales de resolución interesadas de si considera que se cumple la condición establecida en dicha letra.

2. Sin perjuicio de los casos en que el BCE haya decidido ejercer directamente las funciones de supervisión relativas a entidades de crédito de conformidad con el artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento [...] n.º 1024/2013, en caso de que se reciba una comunicación de conformidad con el apartado 1, o de que la Junta tenga la intención de hacer una evaluación con arreglo al apartado 1, por propia iniciativa, en relación con un ente o grupo mencionados en el artículo 7, apartado 3, la Junta deberá comunicar su evaluación sin demora al BCE.

[...]

4. A efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra a), se considerará que un ente tiene graves dificultades o que probablemente va a tenerlas si se produce una o varias de las siguientes circunstancias:

- a) que el ente haya incumplido o existan elementos objetivos que indiquen que incumplirá, en un futuro cercano, los requisitos necesarios para conservar su autorización, de forma tal que resulte justificada su retirada por parte del BCE, incluso, pero sin limitarse a ello, por haber incurrido el ente, o ser probable que incurra, en pérdidas que agoten o mermen significativamente sus fondos propios;
- b) que el activo del ente sea inferior a su pasivo, o existan elementos objetivos que indiquen que lo será en un futuro cercano;
- c) que el ente no pueda hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento, o existan elementos objetivos que indiquen que no podrá en un futuro cercano;
- d) que se necesite ayuda financiera pública extraordinaria [...]

[...]

5. A efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra c), del presente artículo una medida de resolución se considerará de interés público si resulta necesaria para alcanzar, de forma proporcionada, uno o varios de los objetivos de resolución expuestos en el artículo 14, mientras que una liquidación del ente a través de los procedimientos de insolvencia ordinarios no permitiría alcanzar en la misma medida los citados objetivos.

6. Si se cumplen las condiciones establecidas en el apartado 1, la Junta adoptará un dispositivo de resolución. El dispositivo de resolución:

- a) someterá al ente a un procedimiento de resolución;
- b) determinará la aplicación a la entidad objeto de resolución de los instrumentos de resolución a que se refiere el artículo 22, apartado 2, en particular las excepciones de la aplicación del instrumento de recapitalización interna de conformidad con el artículo 27, apartados 5 y 14;
- c) determinará la utilización del Fondo para apoyar la medida de resolución de conformidad con el artículo 76 y de conformidad con una decisión de la Comisión tomada de conformidad con el artículo 19.

7. Inmediatamente después de la adopción del dispositivo de resolución, la Junta lo transmitirá a la Comisión.

En un plazo de 24 horas a partir de la transmisión del dispositivo de resolución por la Junta, la Comisión lo aprobará o lo rechazará teniendo en cuenta los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución en los casos que no estén cubiertos por el párrafo tercero del presente apartado.

En un plazo de 12 horas a partir de la transmisión del dispositivo de resolución por la Junta, la Comisión propondrá al Consejo:

- a) que rechace el dispositivo de resolución en el caso de que el dispositivo de resolución adoptado por la Junta no cumpla los criterios de interés público mencionados en la letra c) del apartado 1;
- b) que apruebe o rechace una modificación significativa del importe del Fondo contemplado en el dispositivo de resolución de la Junta.

A efectos del párrafo tercero, el Consejo se pronunciará por mayoría simple.

El dispositivo de resolución solo podrá entrar en vigor si ni el Consejo ni la Comisión presentan objeciones al mismo en el plazo de 24 horas tras su transmisión por la Junta.

[...]

9. La Junta velará por que se emprenda la medida de resolución necesaria para que las autoridades nacionales de resolución competentes lleven a cabo el dispositivo de resolución. El dispositivo de resolución irá dirigido a las autoridades nacionales de resolución competentes e impartirá instrucciones a estas, las cuales tomarán todas las medidas necesarias para aplicarlo de conformidad con el artículo 29, ejerciendo competencias de resolución. Cuando exista una ayuda de Estado o del Fondo, la Junta actuará de conformidad con la decisión tomada por la Comisión respecto de dicha ayuda.

[...]»

5 El artículo 86 del Reglamento n.º 806/2014, titulado «Recursos ante el Tribunal de Justicia», establece lo siguiente:

«1. Las decisiones del Panel de Recurso o, cuando no quepa recurso ante el Panel de Recurso, de la Junta, podrán recurrirse ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 263 [TFUE].

2. Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, así como cualquier persona física o jurídica podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Junta, de conformidad con el artículo 263 [TFUE].

3. En caso de que la Junta esté obligada a intervenir y se abstenga de tomar una decisión, podrá interponerse ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión de conformidad con el artículo 265 [TFUE].

4. La Junta tomará las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia.»

Antecedentes del litigio

6 ABLV Bank, recurrente en el asunto C-551/19 P, es una entidad de crédito establecida en Letonia y la sociedad matriz del grupo ABLV. ABLV Bank Luxembourg es una entidad de crédito establecida en Luxemburgo, constituye una de las filiales del grupo ABLV y ABLV Bank es su accionista único.

7 Los Sres. Bernis y Fiļs, OF Holding y Cassandra Holding Company, recurrentes en el asunto C-552/19 P, son accionistas directos e indirectos de ABLV Bank.

8 ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg se consideraban entidades significativas en el sentido del artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1024/2013 y estaban, por ello, sujetas a la supervisión del BCE en el marco del MUS.

9 El 13 de febrero de 2018, el United States Department of the Treasury (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América), a través del *Financial Crimes Enforcement Network*, expresó su intención de adoptar medidas especiales para impedir al grupo ABLV tener acceso al sistema financiero en dólares estadounidenses (USD).

10 El 18 de febrero de 2018, el BCE instó a la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisión de Mercados Financieros y de Capitales, Letonia; en lo sucesivo, «CMFC»), autoridad nacional de resolución (ANR) de Letonia, a suspender los pagos de las obligaciones financieras de ABLV Bank. El BCE instó a la Commission de surveillance du secteur financier (Comisión de Supervisión del Sector Financiero, Luxemburgo), ANR de Luxemburgo, a adoptar medidas similares frente a ABLV Bank Luxembourg.

11 El 22 de febrero de 2018, el BCE comunicó a la Junta su proyecto de evaluación relativa a la situación de graves dificultades en que ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg estaban o probablemente iban a estar, con el fin de consultarle al respecto, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014.

12 El 23 de febrero de 2018, el BCE consideró que ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo, en el sentido del artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n.º 806/2014. El mismo día se comunicaron a la Junta las evaluaciones del BCE relativas a ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg. Constituyen los actos controvertidos.

- 13 Ese mismo día, mediante dos decisiones relativas, respectivamente, a ABLV Bank y a ABLV Bank Luxembourg, la Junta consideró que, pese a las evaluaciones del BCE sobre la situación de graves dificultades en que dichas entidades de crédito estaban o probablemente iban a estar, no procedía adoptar frente a ellas un dispositivo de resolución, debido a que, habida cuenta de sus características particulares y de su situación financiera y económica, no era necesario adoptar una medida de resolución en aras del interés público, en el sentido del artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra c), y del artículo 18, apartado 5, del citado Reglamento.
- 14 Ese mismo 23 de febrero de 2018, las referidas decisiones de la Junta fueron notificadas a sus respectivos destinatarios, a saber, la CMFC y la Comisión de Supervisión del Sector Financiero.
- 15 El 26 de febrero de 2018, los accionistas de ABLV Bank iniciaron un procedimiento para que esta última pudiera llevar a cabo su propia liquidación y presentaron a la CFMC una solicitud de aprobación de un plan de liquidación voluntaria.
- 16 El 11 de julio de 2018, el BCE adoptó una decisión de retirada de la autorización de ABLV Bank, a raíz de una propuesta en este sentido de la CMFC.

Recursos ante el Tribunal General y autos recurridos

- 17 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 3 de mayo de 2018, la recurrente en el asunto C-551/19 P, por una parte, y los recurrentes en el asunto C-552/19 P, por otra, interpusieron sendos recursos de anulación de los actos controvertidos. Esos dos recursos se registraron con los números T-281/18 y T-283/18.
- 18 Mediante demandas igualmente presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 3 de mayo de 2018, la recurrente en el asunto C-551/19 P, por un lado, y los recurrentes en el asunto C-552/19 P, por otro, interpusieron además recursos de anulación contra las decisiones de la Junta de 23 de febrero de 2018 mencionadas en el apartado 13 de la presente sentencia. Ambos recursos fueron registrados con los números T-280/18 y T-282/18 y están pendientes de resolución ante el Tribunal General.
- 19 En apoyo de sus respectivos recursos mencionados en el apartado 17 de la presente sentencia, los recurrentes invocaban diez motivos idénticos basados, respectivamente, el primero, en una apreciación errónea del criterio de las graves dificultades en que las entidades estaban o probablemente iban a estar; el segundo, en la vulneración del derecho a ser oído y de otros derechos conexos; el tercero, en el incumplimiento del deber de motivación; el cuarto, en la falta de examen completo e imparcial de todos los aspectos pertinentes de los autos; el quinto, en la vulneración del principio de proporcionalidad; el sexto, en la vulneración del principio de igualdad de trato; el séptimo, en la vulneración del derecho de propiedad y de la libertad de empresa; el octavo, en la vulneración del principio *nemo auditur*; el noveno, en una desviación de poder, y, el décimo, en la infracción del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 20 Mediante escrito separado, el BCE propuso una excepción de inadmisibilidad, compuesta de dos partes, contra cada uno de los recursos.
- 21 En primer lugar, el BCE sostuvo que los actos controvertidos no eran más que medidas preparatorias y que la valoración de los hechos que figuraba en ellos carecía de toda fuerza vinculante. Añadió que el Reglamento n.º 806/2014 no preveía la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra una evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. Por último, el BCE recordó que los recurrentes habían interpuesto recursos de anulación contra las

decisiones de la Junta, de modo que los supuestos vicios de Derecho de que adolecían los actos controvertidos podían invocarse en esos recursos, garantizando así a los recurrentes una tutela judicial suficiente.

- 22 En segundo lugar, el BCE sostuvo que los actos controvertidos no afectaban directamente a los recurrentes.
- 23 Mediante los autos recurridos, el Tribunal General estimó dicha excepción de inadmisibilidad y, por lo tanto, declaró la inadmisibilidad de ambos recursos.
- 24 A tal efecto, tras recordar que solo los actos que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica, pueden ser objeto de un recurso de anulación y que, por lo que respecta a los actos cuya elaboración se lleva a cabo en un procedimiento interno de varias fases, en principio solo constituyen actos recurribles las medidas que fijen definitivamente la postura de la institución al término del procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objeto es preparar la decisión final, el Tribunal General consideró que los actos controvertidos constituían medidas preparatorias en el procedimiento destinado a permitir que la Junta adoptase una decisión, positiva o negativa, sobre la resolución de las entidades bancarias en cuestión y que no podían, por tanto, ser objeto de un recurso de anulación.

Pretensiones de las partes

- 25 La recurrente en el asunto C-551/19 P solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el auto recurrido.
 - Declare la admisibilidad del recurso de anulación.
 - Devuelva el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre el recurso de anulación.
 - Condene al BCE a cargar con las costas de primera instancia y de casación.
- 26 Los recurrentes en el asunto C-552/19 P solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Anule el auto recurrido.
 - Declare la admisibilidad del recurso de anulación.
 - Devuelva el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre el recurso de anulación.
 - Condene al BCE a cargar con las costas de primera instancia y de casación.
- 27 El BCE solicita al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación en su totalidad por ser manifiestamente infundados o, con carácter subsidiario, que los desestime por ser en parte inadmisibles y en parte infundados y que condene en costas a los recurrentes.
- 28 La Comisión, que interviene en apoyo del BCE, solicita que se desestimen los recursos de casación por infundados y que el Tribunal de Justicia sustituya el razonamiento recogido en el apartado 34 de los autos recurridos, «aclarando el carácter perentorio de la evaluación, por parte del BCE, acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, que la Junta y la Comisión deben seguir, si finalmente se adopta una medida de resolución tras la evaluación de las demás condiciones de resolución por la Junta, la Comisión y, según el caso, el Consejo».

29 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2019, se ordenó la acumulación de los asuntos C-551/19 P y C-552/19 P a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre el recurso de casación

30 En apoyo de su recurso de casación, la recurrente en el asunto C-551/19 P plantea dos motivos idénticos a los dos motivos invocados por los recurrentes en el asunto C-552/19 P en apoyo de su recurso de casación.

31 Mediante su primer motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho e infringió el artículo 263 TFUE al no basar los autos recurridos en las decisiones efectivamente adoptadas por el BCE, pese a que debería haber apreciado la admisibilidad de los recursos a la luz de la naturaleza de la evaluación realizada por el BCE en el presente asunto. Mediante su segundo motivo de casación, alegan que dichos autos se basan, además, en una interpretación errónea del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

32 Con carácter preliminar, antes de proceder al análisis detallado de cada uno de esos motivos de casación, procede señalar que el BCE alega que los recursos de casación son, en su conjunto, manifiestamente infundados debido al carácter inoperante de dichos motivos. En efecto, en su opinión, en los autos recurridos, el Tribunal General solo constató a mayor abundamiento el carácter no vinculante de las evaluaciones acerca de si las entidades estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo que figuran en los actos controvertidos. En ese contexto, el BCE formula cuatro alegaciones. En primer lugar, al haber declarado el Tribunal General que los actos controvertidos eran medidas preparatorias y dado que los recurrentes no han impugnado esa apreciación, el carácter no vinculante, para la Junta, de las evaluaciones acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo realizada por el BCE carece de pertinencia respecto a la aplicación del artículo 263 TFUE. En segundo lugar, en opinión del BCE, los recurrentes no impugnan la apreciación del Tribunal General según la cual el estatuto jurídico de los recurrentes no se vio modificado por los actos controvertidos. En tercer lugar, a juicio del BCE, la cuestión de si las evaluaciones acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo realizadas por el BCE son o no vinculantes para la Junta es, en el presente asunto, una cuestión teórica, carente de incidencia sobre el fondo del litigio. En cuarto lugar, aduce que el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de los recursos teniendo también en cuenta, de conformidad con el artículo 263 TFUE, los recursos interpuestos por los recurrentes en los asuntos T-280/18 y T-282/18 sin que estos últimos impugnarán esa apreciación.

33 En el presente asunto, basta con señalar que, en la medida en que el Tribunal General concluyó, en el apartado 49 de los autos recurridos, que los actos controvertidos constituían actos preparatorios que no modificaban la situación jurídica de los recurrentes, ya que recogían una evaluación de los hechos por parte del BCE sobre la cuestión de si ABLV Bank y su filial estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo que no era en absoluto obligatoria, sino que constituía, en el caso de autos, la base para que la Junta adoptara decisiones en las que se estableciera que el interés del público no exigía la resolución, la constatación de que las evaluaciones acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo llevadas a cabo por el BCE no vinculan a la Junta subyace claramente en los mencionados autos, contrariamente a lo que alega el BCE.

34 De ello resulta que no puede desestimarse el recurso de casación por carecer manifiestamente de fundamento debido a que los motivos de casación de los recurrentes sean inoperantes, de modo que procede examinar sucesivamente esos motivos.

Primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 35 En el marco de su primer motivo de casación, recordado en el apartado 31 de la presente sentencia, los recurrentes alegan que el Tribunal General no distinguió la cuestión de si el BCE estaba facultado para realizar una evaluación vinculante de la cuestión relativa a si, en el caso concreto, la evaluación realizada por el BCE en los actos controvertidos estaba destinada a producir efectos vinculantes. Consideran, en esencia, que, en los autos recurridos, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de los recursos habida cuenta de la naturaleza no de los actos controvertidos tal como fueron adoptados por el BCE, sino de los actos que, de conformidad con la interpretación del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 declarada correcta por el Tribunal General, debería haber adoptado el BCE. Pues bien, según la interpretación de esta última disposición defendida por los recurrentes, en el supuesto de que una autoridad adopte un acto vinculante por considerar que dicho carácter vinculante es conforme con la legislación, es admisible un recurso de anulación contra dicho acto, dado que la cuestión de si la adopción de ese acto es legal forma parte de la apreciación en cuanto al fondo de tal recurso y no de su admisibilidad.
- 36 Con el fin de demostrar que, al adoptar los actos controvertidos, el BCE, en el caso de autos y con independencia de la interpretación exacta del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, adoptó en realidad actos vinculantes que podían ser objeto de un recurso de anulación, los recurrentes alegan diversos elementos, como el hecho de que el BCE no se limitó a comunicar información fáctica para preparar una posterior decisión de la Junta, el hecho de que el propio BCE indicó, tanto en los actos controvertidos como en el anuncio público que los acompañaba, que había llevado a cabo la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, en el sentido del artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, el hecho de que la evaluación llevada a cabo por el BCE fue comunicada a las entidades bancarias afectadas o incluso el análisis realizado por el Tribunal General de la sentencia dictada el 9 de marzo de 2018 por el tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo), mencionado en los autos recurridos.
- 37 El BCE rebate las alegaciones de los recurrentes, al considerar, con carácter principal, que el primer motivo de casación es inadmisibile, ya que no precisa los elementos impugnados de los autos recurridos, y, con carácter subsidiario, que carece de fundamento. Se ve apoyada en cuanto a este último punto por la Comisión, que sostiene que la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo es una medida preparatoria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 38 Por lo que respecta a la admisibilidad del primer motivo de casación, procede señalar que, contrariamente a lo que aduce el BCE, el error de Derecho alegado por los recurrentes es claramente identificable, a la luz de las diferentes alegaciones en apoyo de este motivo y resumidas en los apartados 35 y 36 de la presente sentencia, de modo que el referido motivo de casación es admisible.
- 39 En cambio, es preciso señalar que las imputaciones formuladas contra el razonamiento del Tribunal General carecen de fundamento. En efecto, como este último recordó acertadamente, de la jurisprudencia se desprende que, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, una persona física o jurídica solo puede interponer recurso contra los actos que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a sus intereses, modificando sustancialmente su situación jurídica (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9; de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartado 54, y de 31 de enero de 2019, International Management Group/Comisión, C-183/17 P y C-184/17 P, EU:C:2019:78, apartado 51). Así pues, en principio, constituyen actos impugnables las

medidas que fijan definitivamente la postura de una institución al finalizar un procedimiento administrativo y que tienden a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva, que carecen de tales efectos (sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 48 y jurisprudencia citada). Por ello, las medidas intermedias que expresan una evaluación de la institución y que tienen por objeto preparar la decisión final no constituyen, en principio, actos que puedan ser objeto de un recurso de anulación (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 50, y de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-415/15 P, EU:C:2017:216, apartado 44).

- 40 Para determinar si los actos controvertidos constituyen, como declaró el Tribunal General en los autos recurridos, actos preparatorios o si son, como sostienen los recurrentes, actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, es preciso atenerse tanto al contenido esencial de dichos actos (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 46 y jurisprudencia citada) como a la intención de su autor, en este caso, el BCE (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Athinaiki Techniki/Comisión, C-521/06 P, EU:C:2008:422, apartado 42, y de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 52).
- 41 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que atenerse a la esencia de un acto supone apreciar sus efectos en función de criterios objetivos, como el contenido de dicho acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución, órgano u organismo de la Unión que fue su autor (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión, C-31/13 P, EU:C:2014:70, apartado 55, y de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 47), debiendo entenderse tales facultades no de manera abstracta, sino como elementos capaces de aportar luz al análisis concreto del contenido del acto, análisis que reviste un carácter central e indispensable (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión, C-599/15 P, EU:C:2017:801, apartados 49, 51, 52 y 55).
- 42 En la medida en que los recurrentes hacen de la intención que atribuyen al BCE cuando adoptó los actos controvertidos uno de los elementos centrales del primer motivo de casación, procede indicar, además, que el Tribunal de Justicia ha destacado que, aunque de la jurisprudencia se desprende que puede tomarse en consideración el criterio subjetivo vinculado con la intención que ha llevado a la institución, al órgano o al organismo que es autor del acto a adoptarlo, tal criterio subjetivo únicamente puede desempeñar un papel complementario con respecto a los criterios objetivos a que se hace referencia en el apartado anterior y, consiguientemente, que ni puede dársele una importancia mayor que a esos criterios objetivos ni tampoco puede poner en tela de juicio la apreciación de los efectos del acto impugnado que de tales criterios se derive (sentencia de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, apartado 65).
- 43 Pues bien, el Tribunal General se ciñó manifiestamente a esa jurisprudencia cuando examinó, en los apartados 33 a 36 de los autos recurridos, el contenido esencial de los actos controvertidos de forma detallada, tomando en consideración, en particular, como elementos que podían aportar luz al análisis concreto del contenido de estos últimos, las facultades del BCE cuando le corresponde evaluar si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo con arreglo al artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, en relación con las facultades que dicho artículo atribuye a la Junta cuando se le comunica esa evaluación. Además, consideró, en el apartado 47 de dichos autos, que la intención del BCE al adoptar los actos controvertidos no ponía en entredicho su naturaleza de acto preparatorio. Este método de análisis se ajusta a la jurisprudencia recordada en el apartado anterior, conforme a la cual la intención del autor de un acto objeto de un recurso contencioso tiene carácter meramente complementario en la identificación de la naturaleza, impugnabile o no, de dicho acto.

- 44 Por lo tanto, los recurrentes reprochan erróneamente al Tribunal General haberse basado *in abstracto* en el acto no vinculante que, según su interpretación del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, debía ser adoptado por el BCE, pero no en las medidas efectivamente adoptadas por este.
- 45 Los recurrentes intentan desvirtuar las apreciaciones del Tribunal General mencionadas en el apartado 43 de la presente sentencia invocando una presunción según la cual toda apreciación de una autoridad produce un efecto vinculante a menos que dicha autoridad indique claramente que tal apreciación no tiene ese carácter. Así, explican que el propio BCE indicó, tanto en los actos controvertidos como en el anuncio público que los acompañaba, haber procedido a la evaluación acerca de si una entidad estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo en el sentido del artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n.º 806/2014. Los recurrentes alegan también otras circunstancias, como la apreciación de la proporcionalidad efectuada por el BCE, que presupone que la decisión mediante la que se lleva a cabo tal evaluación produce efectos jurídicos obligatorios, el anuncio público y la comunicación a las entidades de crédito afectadas por los actos controvertidos, o incluso la afirmación pública de que la liquidación de esas entidades de crédito era inevitable. Asimismo, los recurrentes señalan la interpretación inadecuada del término «vinculante» realizada por el Tribunal General en relación con su análisis de la sentencia del tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo) de 9 de marzo de 2018, término que significa en realidad, en el contexto del artículo 18 del citado Reglamento, que la evaluación por parte del BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo se impone a la Junta en la medida en que esta no puede adoptar una medida de resolución cuando el BCE ha llegado a la conclusión de que la entidad bancaria de que se trate no está en graves dificultades ni probablemente vaya a estarlo, y, por el contrario, está obligada a adoptar esa medida cuando el BCE haya declarado que una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo.
- 46 Pues bien, la presunción que los recurrentes pretenden establecer se opondría a la exigencia consistente, ante un determinado acto, en establecer su eventual carácter vinculante a la vista de su contenido esencial y de la intención de su autor, como resulta de la jurisprudencia recordada en los apartados 40 a 42 de la presente sentencia. Además, privaría en gran parte de su alcance al artículo 263 TFUE, ya que su aplicación llevaría al juez de la Unión a partir del principio de que todos los actos de las instituciones, órganos u organismos de la Unión tienen carácter decisorio, a menos que estos últimos hayan indicado expresamente que no sucede así cuando se trate de un acto determinado. Es más, dejando a esas instituciones, órganos u organismos la tarea de calificar ellos mismos sus actos de decisorios o no y al postular que, salvo mención en contrario, dichos actos son vinculantes y constituyen por tanto decisiones, tal presunción sería contraria a la jurisprudencia citada en el apartado 39 de la presente sentencia, según la cual carece de pertinencia que un acto sea designado o no como «decisión» por las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 47 Además, si bien es cierto que cualquier acto decisorio de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión debe atenerse a los principios generales del Derecho de la Unión, de los que forma parte el principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2009, Nijemeisland, C-170/08, EU:C:2009:369, apartado 41 y jurisprudencia citada), y que, por lo tanto, son muchos los actos jurídicamente vinculantes que contienen un análisis de proporcionalidad, la presencia de ese análisis no puede, mediante un razonamiento *a contrario*, erigirse en un elemento que acredite el carácter vinculante de un acto. En efecto, es perfectamente posible que la autoridad de que se trate realice un análisis de la proporcionalidad de una medida durante un procedimiento administrativo que incluya varias fases sin que, no obstante, se modifique el contenido esencial de un acto que se considera un acto intermedio.

- 48 También debe desestimarse la alegación de los recurrentes relativa al anuncio público y a la comunicación de los actos controvertidos a las entidades de crédito afectadas. En efecto, del apartado 45 de los autos recurridos se desprende que el Tribunal General consideró que estos «no [habían sido] objeto de publicación, sino que el BCE [había publicado] dos comunicados que no constitu[ían] en modo alguno los actos [controvertidos]». Pues bien, tal consideración forma parte de la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal General, la cual, salvo en caso de desnaturalización de estos últimos, no alegada por los recurrentes, no puede ser objeto de control en el contexto de un recurso de casación (véase, en este sentido, el auto de 5 de febrero de 2015, Grecia/Comisión, C-296/14 P, no publicado, EU:C:2015:72, apartado 32 y jurisprudencia citada). Además, es preciso señalar, como destacó el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, que la publicación por el BCE de comunicados de prensa relativos a la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo no implica que el BCE haya pretendido conferir a dicha evaluación un carácter vinculante o que dicha evaluación tenga de por sí ese carácter.
- 49 En cuanto a la alegación basada en que la afirmación pública del BCE de que la liquidación de las entidades de crédito de que se trata era inevitable confirma el carácter vinculante de los actos controvertidos, cabe señalar que no se basa ni en el contenido esencial de estos ni en la intención de su autor. Además, tal liquidación, de conformidad con el Derecho letón por lo que respecta a ABLV Bank, no se derivó de dichos actos, sino de una decisión adoptada por los accionistas de esa sociedad a raíz de la decisión de la Junta en virtud de la cual no era necesario en aras del interés público aplicar dispositivos de resolución a ABLV Bank y a ABLV Bank Luxembourg, de conformidad con el Reglamento n.º 806/2014.
- 50 Por último, ha de desestimarse la alegación de que el Tribunal General se basó, como supuestamente se desprende, en particular, del apartado 48 de los autos recurridos, en una interpretación inadecuada del término «vinculante» en el contexto del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014. En efecto, en ese apartado, el Tribunal General se limitó a reproducir un fundamento de Derecho de la sentencia del tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo) de 9 de marzo de 2018, en el que se indicaba expresamente que «las partes [coincidían] en reconocer que las evaluaciones y constataciones realizadas por el BCE y la Junta en el marco [de dicho] Reglamento no se [imponían] al tribunal que [conocía] de [aquella] demanda», para indicar que, según los propios recurrentes, las evaluaciones acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo no constituyen más que una mera evaluación fáctica que no produce ningún efecto jurídico.
- 51 De todo lo anterior resulta que debe desestimarse el primer motivo de casación.

Segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 52 Mediante su segundo motivo de casación, los recurrentes alegan que los autos recurridos se basan en una interpretación errónea del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. Este segundo motivo de casación contiene, en esencia, dos series de alegaciones relativas, por una parte, a la interpretación en sentido estricto del citado artículo 18, que llevó al Tribunal General a concluir que los actos controvertidos no eran actos impugnables en el sentido del artículo 263 TFUE, y, por otra parte, al error supuestamente cometido por el Tribunal General al declarar que dichos actos no habían modificado la situación de ABLV Bank y de ABLV Bank Luxembourg.
- 53 El BCE, apoyado por la Comisión, alega que el segundo motivo de casación carece de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

54 Antes de examinar las dos series de alegaciones formuladas por los recurrentes en el contexto del segundo motivo de casación, procede exponer algunas consideraciones preliminares.

– Consideraciones preliminares

55 En primer lugar, es preciso subrayar que el Reglamento n.º 806/2014 tiene su origen en la voluntad del legislador de la Unión de evitar que se produzcan crisis como la de las denominadas «*subprimes*», que tuvo lugar en el año 2008. Por ello, el objetivo del referido Reglamento es instaurar, conforme a su considerando 8, mecanismos de resolución más eficaces, que deben constituir un instrumento esencial para evitar los daños derivados de la inviabilidad de los bancos en el pasado. Pues bien, tal objetivo implica la adopción de una decisión rápida, como ilustran los breves plazos previstos en el artículo 18 de ese Reglamento, con el fin de que no se ponga en peligro la estabilidad financiera. Por consiguiente, no puede ignorarse ese objetivo al interpretar esta última disposición para determinar si la evaluación por parte del BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo constituye o no, en el contexto del procedimiento de resolución, un acto impugnabile, puesto que el reconocimiento del carácter decisorio de tal evaluación podría afectar sensiblemente a la celeridad de dicho procedimiento.

56 En segundo lugar, cabe señalar que el artículo 86, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 establece que los Estados miembros y las instituciones de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica, podrán, de conformidad con el artículo 263 TFUE, interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la Junta, la cual se cita con exclusión de cualquier otra institución, órgano u organismo de la Unión. Así, en la referida disposición no se hace mención alguna al BCE ni, en particular, a las evaluaciones acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo que este último puede llevar a cabo, lo que parece confirmar que el legislador de la Unión no pretendió conferir una competencia decisoria al BCE en la materia. Además, la adopción por parte de la Junta de un dispositivo de resolución, de conformidad con el artículo 18, apartado 6, de dicho Reglamento, o la decisión de no adoptar tal dispositivo pueden ser objeto de un recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, en el marco del cual la evaluación por el BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo puede ser objeto de control jurisdiccional.

57 Las dos series de alegaciones presentadas por los recurrentes deben examinarse a la luz de esas consideraciones.

– Primera serie de alegaciones relativas a la interpretación del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014

58 Los recurrentes consideran, en esencia, que el Tribunal General no tuvo en cuenta, en la interpretación que hizo del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, el párrafo segundo de dicha disposición, de modo que consideró erróneamente que esa disposición prevé una mera comunicación de información fáctica no vinculante por parte del BCE a la Junta y que esta última es la única competente para determinar si se cumplen las tres condiciones establecidas en el párrafo primero de dicha disposición. Los recurrentes añaden que la existencia de graves dificultades, o su probabilidad, supone, a la luz de la definición de ese concepto que se recoge en el artículo 18, apartado 4, del citado Reglamento, un análisis y una conclusión jurídicos.

59 Los recurrentes reprochan igualmente al Tribunal General no haber concedido, en el apartado 46 de los autos recurridos, suficiente importancia a la «equivalencia funcional» que existe entre la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo y la retirada de la autorización de esta última. A juicio de los recurrentes, al negarse a reconocer que la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, que es

competencia del organismo supervisor, tiene carácter vinculante, el Tribunal General pone en tela de juicio la coherencia del sistema de supervisión bancaria y de resolución, ya que el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 debe interpretarse de forma que la autoridad de resolución esté vinculada por la apreciación efectuada por el organismo supervisor acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo.

- 60 A este respecto, procede indicar, en primer lugar, que incumbe a la Junta, de conformidad con el artículo 18, apartados 1 y 6, del Reglamento n.º 806/2014, adoptar un dispositivo de resolución que, a continuación, en virtud del artículo 18, apartado 7, de dicho Reglamento, debe ser aprobado por la Comisión o, en su caso, el Consejo, puesto que tal dispositivo solo puede entrar en vigor si dichas instituciones no formulan objeciones. Además, un dispositivo de resolución solo puede adoptarse, según los términos expresos del artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letras a) a c), del referido Reglamento, si se cumplen tres condiciones, a saber, que la entidad esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, que no existan perspectivas razonables de que otras medidas puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable y que la medida de resolución sea necesaria para el interés público, en el sentido del artículo 18, apartado 5, del citado Reglamento.
- 61 Por lo tanto, es preciso señalar de entrada, como hacen el BCE y la Comisión, que, dado que la adopción de un dispositivo de resolución está supeditada al cumplimiento de las tres condiciones mencionadas en el apartado anterior y que la evaluación por parte del BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo solo se refiere a la primera de esas condiciones, dicha evaluación no puede prejuzgar el resultado del procedimiento de resolución, ya que este depende también de las otras dos condiciones.
- 62 A este respecto, en lo que atañe a la primera condición, el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014 confiere al BCE un papel prioritario, aunque no sea exclusivo, ya que a este último le corresponde, por regla general, llevar a cabo la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. Aunque la Junta también puede llevar a cabo esa evaluación, ello solo se produce después de haber informado al BCE de su intención de hacerlo y únicamente si este último no efectúa una evaluación en el plazo de tres días naturales a partir de la recepción de dicha información. Por lo tanto, se reconoce al BCE una competencia prioritaria para proceder a esa evaluación, basada, como subraya la Comisión, en los conocimientos especializados de que dispone como organismo supervisor, ya que, al tener acceso, como tal, a toda la información prudencial sobre la entidad de que se trate, es quien está en mejores condiciones para determinar si se cumple esa condición, a la vista de la definición de entidad que tiene graves dificultades o que probablemente va a tenerlas que figura en el artículo 18, apartado 4, del citado Reglamento, que se refiere, en particular, a elementos vinculados a la situación prudencial como los requisitos de autorización, el importe del activo comparado con el del pasivo o el endeudamiento actual o futuro.
- 63 Esa interpretación es conforme con la obligación impuesta al BCE, con arreglo al artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, de facilitar sin demora a la Junta, en el supuesto de que esta última decida llevar a cabo por sí misma la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, toda la información pertinente que solicite. En lo que atañe, por el contrario, a las otras dos condiciones previstas en el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento, la Junta dispone de una competencia exclusiva para pronunciarse sobre su cumplimiento.
- 64 Por otra parte, el considerando 26 del Reglamento n.º 806/2014 confirma a la vez la competencia compartida entre el BCE, organismo supervisor en el marco del MUS, y la Junta, autoridad de resolución, para apreciar si una entidad de crédito está en graves dificultades o existe la probabilidad de que lo esté, y la competencia exclusiva de la Junta para apreciar si se cumplen las demás condiciones exigidas para la adopción de un dispositivo de resolución.

- 65 Por lo tanto, el papel del BCE se limita a examinar la primera de las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 806/2014 y a comunicar a la Junta dicha evaluación o, en caso de que esta haya expresado su intención de realizar por sí misma esa evaluación, a aportarle su contribución en la realización de esa tarea.
- 66 Por lo tanto, en el caso de autos, la evaluación por el BCE acerca de si ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo no produjo, como tal, ningún efecto jurídico obligatorio que pudiera afectar a los intereses de los recurrentes, modificando sustancialmente su situación jurídica, ya que solo la adopción y posterior entrada en vigor de un dispositivo de resolución, así como la aplicación de instrumentos de resolución, en el sentido del artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, podían modificar esa situación. Por lo tanto, el procedimiento de resolución debe considerarse un procedimiento administrativo complejo en el que intervienen varias autoridades y cuyo resultado final, derivado del ejercicio, por parte de la Junta, de su competencia, es el único que puede ser objeto del control jurisdiccional contemplado en el artículo 86, apartado 2, del citado Reglamento.
- 67 Contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, la evaluación por el BCE de la condición prevista en el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n.º 806/2014 no es un acto vinculante y, en particular, no coloca a la Junta en una situación de competencia reglada en lo que respecta a dicha evaluación. En efecto, o bien el BCE considera, en su evaluación, que la entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, lo que tiene como consecuencia la incoación del procedimiento previsto en el artículo 18 del citado Reglamento, o bien considera que no es así, de modo que no se inicia el procedimiento. Nada en el tenor de esa disposición indica que la Junta se vea privada, en uno u otro de esos supuestos, de una facultad de apreciación en relación con la situación de graves dificultades en que está o probablemente vaya a estar la entidad en cuestión.
- 68 En efecto, en el primero de los supuestos mencionados en el apartado anterior, a la vista de la evaluación presentada por el BCE y del expediente que la justifique, no cabe excluir que la Junta no comparta, o no lo haga totalmente, el análisis del BCE, o que detecte una irregularidad que le corresponda subsanar, para evitar que esta, en su caso, sea sancionada posteriormente por el juez de la Unión en el marco de un recurso de anulación como el contemplado en el artículo 86, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014. A este respecto, es preciso insistir en el hecho de que, como se ha recordado en el apartado 62 de la presente sentencia, la Junta es competente, cuando así lo decida, para evaluar la primera de las condiciones contempladas en el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento y que, por lo tanto, a tal fin, puede hacer uso de los documentos puestos a su disposición por el BCE.
- 69 Es cierto que, en la práctica, los conocimientos especializados de que dispone el BCE y su conocimiento de la información prudencial relativa a la entidad afectada hacen que la Junta vaya probablemente a suscribir la evaluación del BCE en la mayoría de los casos. No obstante, como señaló el Abogado General en el punto 111 de sus conclusiones, si bien no hay «inconveniente en asumir que la evaluación del BCE puede estar revestida de *auctoritas*, en el sentido clásico del término, y que la [Junta] no podría dejar de tomarla en consideración, ni rechazar su contenido de modo acrítico», «eso no implica que esté dotada, además, de la *potestas* inherente a las decisiones jurídicas que se imponen en las relaciones entre instituciones, cuando una de ellas no puede separarse, en cuanto al fondo, de lo que la otra ha acordado o resuelto».
- 70 En el segundo de los supuestos mencionados en el apartado 67 de la presente sentencia, la evaluación del BCE tampoco vincula jurídicamente a la Junta. Ciertamente, cuando esta última llega a la conclusión de que la entidad afectada no está en graves dificultades ni probablemente vaya a estarlo, no se transmitirá ninguna evaluación a la Junta y, por lo tanto, no se iniciará el procedimiento de resolución, ya que el artículo 18, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 806/2014 dispone que el BCE debe comunicar su evaluación a la Comisión y a la Junta únicamente si considera que la entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo.

- 71 Por lo tanto, la evaluación por el BCE de la condición a que se refiere el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n.º 806/2014 no produce efectos vinculantes para la Junta, máxime cuando, una vez recibida esa evaluación, corresponde a la Junta apreciar por sí misma, en el marco del examen de la condición prevista en el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra b), de dicho Reglamento, si existen perspectivas razonables de que otras medidas impidan la inviabilidad de la entidad de que se trate.
- 72 En segundo lugar, por lo que respecta a las alegaciones de los recurrentes basadas en la distinción entre la supervisión y la resolución de entidades de crédito, cabe señalar, como hace el BCE, que este, en cuanto organismo supervisor de las entidades y grupos significativos contemplados en el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1024/2013, como, en el presente asunto, ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg, está, en principio, mejor situado para evaluar si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. No obstante, como se ha recordado en los apartados 62, 68 y 70 de la presente sentencia, el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 no confiere al BCE una competencia exclusiva para llevar a cabo esa evaluación, ya que la Junta puede también llevarla a cabo tras haber informado al BCE de su intención de hacerlo y si el BCE no lleva a cabo esa evaluación en el plazo de tres días naturales a partir de la recepción de esa información.
- 73 Además, la intervención del BCE en el contexto del procedimiento previsto por el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 se basa menos en la separación de las funciones de supervisión y de resolución que en los conocimientos especializados específicos de que dispone dicha institución como organismo supervisor. Por consiguiente, aunque es cierto que la normativa bancaria establece una distinción entre la supervisión y la resolución de las entidades de crédito y establece, a tal efecto, una separación de funciones entre el BCE y la Junta, dicha dicotomía no incide en la naturaleza de la evaluación por el BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, que sigue siendo un acto preparatorio.
- 74 En cuanto a la alegación basada en la existencia de una equivalencia funcional entre la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo y la retirada de la autorización a esta última, es preciso recordar que, en el apartado 46 de los autos recurridos, el Tribunal General, en respuesta a esa alegación, subrayó que, si bien esa evaluación puede basarse en la apreciación de que han dejado de cumplirse los requisitos necesarios para conservar dicha autorización conforme al artículo 18, apartado 4, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, ambos actos no son equivalentes.
- 75 A este respecto, pese a ser cierto que, según el artículo 18, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014, una entidad tiene graves dificultades o que probablemente va a tenerlas si se producen una o varias de las circunstancias que enuncia, una evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo no requiere formalmente una decisión sobre la cuestión de si debe revocarse la autorización de dicha entidad. De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, la alegación expuesta en el apartado precedente no implica en modo alguno que la evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo corresponda exclusiva y necesariamente al BCE como organismo supervisor, de manera que también puede ser efectuada por la Junta como autoridad de resolución.

– *Segunda serie de alegaciones de los recurrentes relativas a la modificación de la situación jurídica de ABLV Bank y de ABLV Bank Luxembourg*

- 76 Los recurrentes formulan a este respecto tres alegaciones.
- 77 En primer lugar, los recurrentes alegan que la situación de ABLV Bank y de ABLV Bank Luxembourg resultó modificada debido a la publicación por el BCE de la evaluación acerca de si dichas entidades estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo. Sin embargo, es preciso señalar, ante

todo, que los recurrentes no aportan ninguna precisión a este respecto. En cualquier caso, si bien no cabe excluir que dicha publicación tuviera consecuencias en la situación, en particular económica, de esas entidades, no supuso, en cambio, ninguna modificación de su situación jurídica.

- 78 En segundo lugar, respecto a la alegación de los recurrentes relativa al apartado 47 de los autos recurridos, basta señalar que se basa en una lectura errónea de dicho apartado. En efecto, el Tribunal General, con el fin de desestimar la alegación de los recurrentes basada en una supuesta diferencia de redacción entre la publicación en el sitio de Internet del BCE y los actos controvertidos, se limitó a recordar que de los apartados 32 a 36 de los citados autos resultaba que, a la vista de su contenido esencial, esos actos debían calificarse de medidas preparatorias.
- 79 En tercer lugar, los recurrentes consideran que el Tribunal General cometió un error al basarse en una jurisprudencia carente de pertinencia, por ser válida únicamente para los supuestos en los que los actos de que se trata no tienen carácter vinculante, algo que —a su juicio— no sucede en el presente asunto.
- 80 A ese respecto, si bien la jurisprudencia a la que se refiere esa alegación ha sido desarrollada, como alegan los recurrentes, en circunstancias diferentes de las controvertidas en el presente asunto, no es menos cierto que es pertinente para determinar si los actos controvertidos constituyen o no actos impugnables. En particular, la premisa en la que se basa dicha alegación, a saber, que los actos controvertidos tienen carácter vinculante, es errónea, como resulta del examen relativo a la primera serie de alegaciones presentadas en el marco del presente motivo de casación.

– *Conclusión sobre el segundo motivo de casación*

- 81 Habida cuenta de que las dos series de alegaciones de los recurrentes presentadas en el contexto del segundo motivo de casación han sido desestimadas, este último debe desestimarse.

Conclusión

- 82 Dado que no se ha acogido ninguno de los dos motivos de los recursos de casación, estos deben desestimarse en su totalidad.
- 83 En cuanto a la pretensión de la Comisión de que el Tribunal de Justicia aclare dos aspectos del apartado 34 de los autos recurridos, es preciso recordar que del artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los artículos 129 y 132 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicables al procedimiento de casación ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 190 de dicho Reglamento, se desprende sin ambigüedad que las pretensiones del coadyuvante no pueden tener otro fin que apoyar, total o parcialmente, las pretensiones de una de las partes. Pues bien, al solicitar al Tribunal de Justicia que aclare el apartado 34 de los autos recurridos, la Comisión va más allá de las pretensiones del BCE, ya que este se limita a solicitar la desestimación de los recursos de casación y la condena en costas de los recurrentes. Por lo tanto, debe declararse la inadmisibilidad de la pretensión formulada por la Comisión.

Costas

- 84 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Además, con arreglo al artículo 140, apartado 1, del citado

Reglamento de Procedimiento, también aplicable al procedimiento de casación en virtud del mencionado artículo 184, apartado 1, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

- 85 Al haber solicitado el BCE la condena en costas de los recurrentes y al haberse desestimado los motivos de casación de estos, procede condenarlos a cargar, además de con sus propias costas, con las del BCE. La Comisión, que ha intervenido como coadyuvante en el litigio en apoyo del BCE, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

- 1) **Desestimar los recursos de casación.**
- 2) **Las pretensiones de la Comisión Europea dirigidas a que el Tribunal de Justicia sustituya el razonamiento recogido en el apartado 34 de los autos del Tribunal General de 6 de mayo de 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296), y de 6 de mayo de 2019, Bernis y otros/BCE (T-283/18, no publicado, EU:T:2019:295), que constituyen el objeto de los recursos de casación, deben desestimarse por inadmisibles.**
- 3) **Condenar en costas a ABLV Bank AS en el asunto C-551/19 P.**
- 4) **Condenar en costas al Sr. Ernests Bernis, al Sr. Oļegs Fiļs, a OF Holding SIA y a Cassandra Holding Company SIA en el asunto C-552/19 P.**
- 5) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Firmas