



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

de 12 de octubre de 2022 \*

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Recuperación y resolución de entidades de crédito — Medidas de actuación temprana — Decisión del BCE de someter a Banca Carige a administración provisional — Recurso de anulación — Recurso interpuesto por un accionista — Legitimación — Interés distinto del interés del banco — Admisibilidad — Error de Derecho en la determinación de la base jurídica — Interpretación conforme del Derecho nacional por el juez de la Unión — Límite — Prohibición de interpretar el Derecho nacional *contra legem*»

En el asunto T-502/19,

**Francesca Corneli**, con domicilio en Velletri (Italia), representada por los Sres. M. Condinanzi, L. Boggio y F. Ferraro, abogados,

parte demandante,

contra

**Banco Central Europeo (BCE)**, representado por las Sras. C. Hernández Saseta, A. Pizzolla y G. Marafioti, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

**Comisión Europea**, representada por los Sres. V. Di Bucci, D. Triantafyllou y A. Nijenhuis, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada),

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

Secretaria: Sra. P. Nuñez Ruiz, administradora;

\* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

- la excepción de inadmisibilidad propuesta por el BCE mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 2 de octubre de 2019;
- el auto de unión de la excepción al examen del fondo de 29 de abril de 2020, con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General;
- la resolución de 24 de junio de 2020 por la que se admite la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del BCE;
- la resolución del Tribunal General de remitir el asunto a una Sala ampliada, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento;
- la diligencia de prueba de 17 de noviembre de 2021, mediante la cual el Tribunal General ordenó al BCE, sobre la base de los artículos 91, letra b), y 92, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, que aportara la versión íntegra de su Decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-11, de 1 de enero de 2019, por la que se somete a Banca Carige SpA a administración provisional, y las tres decisiones de prórroga de dicha medida;
- la resolución del Tribunal General de 15 de diciembre de 2021, con arreglo al artículo 103, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, por la que se concede a la demandante y a la Comisión acceso a los documentos presentados por el BCE, en pro de la tutela judicial efectiva;

celebrada la vista el 19 de enero de 2022;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, la Sra. Francesca Corneli, solicita la anulación de la Decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-11 del BCE, de 1 de enero de 2019, por la que se somete a Banca Carige SpA (en lo sucesivo, «banco») a administración provisional, así como de todo acto sucesivo o posterior, incluida, en particular, la Decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-13 del BCE, de 29 de marzo de 2019, por la que se prorroga hasta el 30 de septiembre de 2019 el sometimiento a administración provisional.

### **Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso**

- 2 El banco es una entidad de crédito establecida en Italia, cotizada en bolsa y sometida a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE) desde 2014. Acumuló pérdidas de más de 1 600 millones de euros entre diciembre de 2014 y el 1 de enero de 2019. La demandante es accionista minoritaria del banco. En el momento de la interposición del recurso, poseía 200 000 acciones ordinarias que equivalían al 0,000361 % del capital social del banco.
- 3 En 2016, el BCE adoptó una medida de actuación temprana en relación con el banco, mediante la Decisión ECB/SSM/2016 — F1T 87K3OQ2OV1UORLH26/26, que fijaba los objetivos que debían alcanzarse entre 2017 y 2019 para los préstamos de dudoso cobro y la cobertura correspondiente.

- 4 Para alcanzar los objetivos fijados, el Consejo de Administración aprobó, en septiembre de 2017, un plan de recapitalización para restablecer un nivel adecuado de fondos propios, cubrir las pérdidas generadas y, de forma más general, reforzar la estructura del capital con el fin de restablecer ratios aceptables de fondos propios.
- 5 A pesar de la emisión de instrumentos por importe de 544 millones de euros, cerrada el 21 de diciembre de 2017, el banco no cumplía, a 1 de enero de 2018, las exigencias aplicables en materia de fondos propios.
- 6 Posteriormente, el banco intentó, sin éxito, aumentar sus fondos propios para cumplir las exigencias aplicables. Así, una tentativa de emisión de instrumentos de capital fracasó tres veces en 2018 (en los meses de marzo, mayo y junio), debido al escaso interés de los inversores.
- 7 Estos fracasos exacerbaron tensiones en el Consejo de Administración del banco que dieron lugar a diversas dimisiones (dieciséis entre marzo de 2016 y agosto de 2018) que hicieron necesario el nombramiento de nuevos miembros. De este modo, los accionistas del banco, en la junta general extraordinaria de 20 de septiembre de 2018, renovaron dicho Consejo de Administración y nombraron presidente al Sr. Modiano. En la reunión de dicho Consejo de Administración de 21 de septiembre de 2018, se nombró director general al Sr. Innocenzi.
- 8 A finales de septiembre de 2018, el banco mostraba aún ratios de fondos propios inferiores a las exigencias. El BCE solicitó entonces al banco que presentara un plan de conservación con arreglo al artículo 142 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). Así pues, el banco presentó un nuevo plan de conservación, tras un tercer intento infructuoso de aumentar sus fondos propios (véase el apartado 6 de la presente sentencia). Sin embargo, dado que el BCE consideró que este plan no contenía ninguna modificación sustancial, se negó a aprobarlo e instó al banco a que presentara, a más tardar el 30 de noviembre de 2018, una estrategia destinada a restablecer y garantizar de forma duradera el cumplimiento de las exigencias antes del 1 de enero de 2019.
- 9 Para responder a lo solicitado, el Consejo de Administración del banco adoptó, el 12 de noviembre de 2018, un «plan de refuerzo de los fondos propios de noviembre de 2018» basado en dos etapas, a saber, en primer lugar, la emisión de obligaciones subordinadas de categoría 2 y, a continuación, una ampliación de capital sujeta a la aprobación de los accionistas.
- 10 La primera etapa se realizó con una suscripción de obligaciones por importe de 318,2 millones de euros mediante el fondo de intervención voluntaria del Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fondo Interbancario de Protección de Depósitos, Italia) y de 1,8 millones de euros por el Banco di Desio e della Brianza SpA.
- 11 La segunda etapa no pudo llevarse a cabo, a raíz de la oposición manifestada por accionistas que poseían el 70 % del capital, en la junta general extraordinaria de 22 de diciembre de 2018, a una ampliación de capital que debía ejecutarse mediante canje de obligaciones subordinadas por acciones de nueva emisión. Antes de pronunciarse, los accionistas en cuestión deseaban que se les comunicase, por una parte, el plan de empresa y, por otra, el balance correspondiente a las actividades desarrolladas por el banco en 2018.

- 12 A raíz de estos acontecimientos:
- el 23 de diciembre de 2018, el banco señaló mediante un comunicado de prensa que, tras el rechazo de la propuesta formulada por su Consejo de Administración, la vicepresidenta y otro miembro del Consejo habían dimitido con efecto inmediato;
  - el 2 de enero de 2019, en otro comunicado de prensa, emitido también por el banco, se anunció la dimisión, con efectos desde esa fecha, de otros cinco miembros del Consejo de Administración, incluidos el presidente, el Sr. Modiano, y el director general, el Sr. Innocenzi;
  - estas dimisiones dieron lugar a la disolución de dicho Consejo de Administración en aplicación, por una parte, del artículo 18, apartado 12, de los estatutos del banco y, por otra parte, del artículo 2386 del Código Civil italiano.
- 13 Conforme a los estatutos del banco, los cuatro miembros no dimisionarios del Consejo de Administración permanecieron en funciones para garantizar la gestión ordinaria.
- 14 El 1 de enero de 2019, el BCE decidió someter al banco a administración provisional (en lo sucesivo, «decisión de sometimiento a administración provisional») con los siguientes efectos:
- disolución del Consejo de Administración del banco y sustitución de los antiguos miembros por tres administradores provisionales, entre ellos los Sres. Modiano e Innocenzi, que habían sido respectivamente presidente del Consejo de Administración y director general de la entidad;
  - disolución del Consejo de Supervisión del banco y sustitución de los antiguos miembros por otras tres personas;
  - atribución a los nuevos órganos de la tarea consistente en «adoptar las medidas necesarias para garantizar que [el banco] cumpla de nuevo las exigencias patrimoniales de forma duradera».
- 15 El 2 de enero de 2019, la adopción de la decisión de sometimiento a administración provisional se anunció de forma paralela mediante sendos comunicados de prensa del BCE y del banco. Ese mismo día, la negociación de títulos emitidos o garantizados fue suspendida por la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Comisión Nacional de Sociedades y Bolsa, Italia) «hasta la entrada en vigor de la decisión [de sometimiento a administración provisional] o hasta el restablecimiento, en particular a raíz de las nuevas iniciativas de las autoridades competentes en materia de supervisión cautelar, de un marco de información completo sobre los títulos emitidos o garantizados por el banco».
- 16 El 5 de enero de 2019, la demandante solicitó al BCE una copia de la decisión de sometimiento a administración provisional, con arreglo al artículo 6 de la Decisión BCE/2004/3 del BCE, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del BCE (DO 2004, L 80, p. 42); al haberse denegado esta solicitud, la demandante interpuso un recurso de anulación contra las decisiones denegatorias (sentencia de 29 de junio de 2022, Corneli/BCE, T-501/19, no publicada, EU:T:2022:402).
- 17 El 29 de marzo de 2019, el BCE prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2019 el sometimiento a administración provisional (en lo sucesivo, «decisión de prórroga»); la adopción de esta decisión fue anunciada por el banco mediante comunicado de prensa el 30 de marzo de 2019.

- 18 El 30 de septiembre de 2019, el BCE prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 el sometimiento a administración provisional (en lo sucesivo, «segunda decisión de prórroga»).
- 19 El 20 de diciembre de 2019, el BCE prorrogó hasta el 31 de enero de 2020 la administración provisional con el fin de permitir la finalización de la operación de refuerzo de los fondos propios (en lo sucesivo, «tercera decisión de prórroga»).

### **Pretensiones de las partes**

- 20 La demandante solicita al Tribunal General que:
- anule la decisión de sometimiento a administración provisional, así como todo acto sucesivo o posterior, incluidas, en particular, la decisión de prórroga y las sucesivas decisiones de prórroga;
  - condene en costas al BCE y a la Comisión Europea.
- 21 Apoyado por la Comisión, el BCE solicita al Tribunal General que:
- declare la inadmisibilidad del recurso o, en cualquier caso, lo desestime por infundado;
  - condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

#### ***Sobre la admisibilidad***

##### *Actos cuya anulación se solicita*

- 22 En el presente asunto, la demandante solicita la anulación de varios actos:
- en su escrito de recurso, solicita la anulación de la decisión de sometimiento a administración provisional y de «todo acto sucesivo o posterior», incluida la decisión de prórroga;
  - en un escrito dirigido a la Secretaría del Tribunal General en relación con la presentación de la réplica, indica que, al haberse adoptado la segunda decisión de prórroga, esta debe incluirse en el objeto del recurso;
  - en la réplica, sostiene que el objeto del recurso debe incluir igualmente la tercera decisión de prórroga.
- 23 A este respecto, ha de recordarse que, según el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el objeto del litigio debe indicarse en el escrito de interposición de la demanda.

- 24 Por otra parte, los recursos de anulación deben dirigirse contra actos existentes y lesivos (véase la sentencia de 5 de octubre de 2017, Ben Ali/Consejo, T-149/15, no publicada, EU:T:2017:693, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 25 En el caso de autos, se respetan las reglas enunciadas en los apartados 23 y 24 de la presente sentencia, por una parte, en lo que respecta a la decisión de sometimiento a administración provisional y, por otra, en lo que respecta a la decisión de prórroga, dado que estas dos decisiones se mencionan en la demanda, existían en el momento de la interposición del recurso y eran lesivas para la demandante.
- 26 En cambio, las decisiones de prórroga segunda y tercera fueron adoptadas tras la presentación de la demanda y en esta no se las menciona. Ciertamente, la demandante designó, en la demanda, además de la decisión de sometimiento a administración provisional, «todo acto sucesivo o posterior». No obstante, una fórmula tan general no puede considerarse satisfactoria a la luz del requisito establecido en el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que se reproduce en el artículo 76 del Reglamento de Procedimiento. Según estas disposiciones, el objeto del litigio debe identificarse en la demanda y esta debe ir acompañada, en caso de recurso de anulación, de una copia del acto impugnado, de modo que pueda determinarse, sin duda, el objeto del litigio. En el presente asunto, es evidente que no se cumple este requisito si una demandante se limita a introducir en la demanda una fórmula de tal naturaleza.
- 27 Además, no puede considerarse que la demandante haya formulado una solicitud de adaptación de la demanda en el sentido del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento, que dispone:
- Cuando el acto cuya anulación se ha solicitado sea sustituido o modificado por otro acto que tenga el mismo objeto, el demandante podrá adaptar su demanda antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a fin de tener en cuenta esta novedad (apartado 1).
  - En tal caso, la adaptación de la demanda deberá efectuarse mediante escrito separado y dentro del plazo previsto (apartado 2).
- 28 El requisito, de carácter formal, de efectuar la adaptación de la demanda mediante escrito separado no se ha cumplido en el presente asunto. Es cierto que la demandante cuestionó la legalidad de las decisiones de prórroga segunda y tercera. Sin embargo, dicha postura se manifestó, con respecto a ambos documentos, por un lado, en la réplica y, por otro, en un escrito dirigido a la Secretaría del Tribunal General en relación con la presentación de este último documento. Pues bien, una indicación insertada en un documento relativo a otro escrito no puede considerarse, a la luz de la disposición analizada, como una solicitud presentada mediante «escrito separado».
- 29 Así pues, ha de concluirse que en el presente asunto no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento y que, por ello, las solicitudes de adaptación de la demanda no son admisibles. Por lo tanto, como se desprende de los apartados 25 y 26 de la presente sentencia, el recurso es admisible en la medida en que se dirige contra la decisión de sometimiento a administración provisional y la decisión de prórroga (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»), pero no lo es respecto a «todo acto sucesivo o posterior», incluidas las decisiones de prórroga segunda y tercera.

*Legitimación activa*

30 Apoyado por la Comisión, el BCE plantea una excepción de inadmisibilidad basada en el hecho de que la demandante carece de legitimación para recurrir las decisiones impugnadas, ya que estas no le afectan directa ni individualmente.

31 A este respecto, procede señalar que la condición exigida para interponer un recurso de anulación se rige por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, conforme al cual, en un supuesto como el del litigio principal, toda persona física o jurídica debe estar directa e individualmente afectada por la decisión que quiera impugnar cuando dicha decisión vaya dirigida a otra persona.

32 Para resolver este punto, deben examinarse estas exigencias teniendo en cuenta la situación en la que se encontraba la demandante.

– *Afectación directa de la demandante*

33 Según la jurisprudencia, una persona resulta directamente afectada (afectación directa) cuando, de forma acumulativa, el acto impugnado:

- surte efectos directamente en su situación jurídica;
- no deja ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión Europea, sin aplicación de una norma intermedia (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, en lo sucesivo, «sentencia Trasta», EU:C:2019:923, apartado 103).

34 Como se desprende de los autos, la situación jurídica de la demandante se ve afectada, en el presente asunto, sin intervención de un acto intermedio, por las decisiones impugnadas, ya que estas modifican por sí mismas los derechos que le asisten para participar en calidad de accionista en la gestión del banco de conformidad con las normas aplicables:

- así, dichas decisiones afectan al derecho de la demandante a elegir, como accionista, a los órganos de dirección y supervisión del banco, dado que, de no existir tales decisiones, los accionistas que, por sí solos o con otros, poseen cierto porcentaje del capital podrían presentar una lista de candidatos para la elección de los miembros del Consejo de Administración y del Consejo de Supervisión y cualquier accionista puede elegir, entre los candidatos, a los miembros de estos dos órganos, de conformidad con los estatutos del banco (artículos 18 y 26);
- por otra parte, la decisión de sometimiento a administración provisional afecta al derecho de los accionistas, como la demandante, a convocar la junta general de accionistas y a fijar el orden del día, dado que, según el artículo 10, apartado 4, de los estatutos del banco, los accionistas pueden provocar la celebración de una junta general y fijar puntos en el orden del día, derecho este que, en el caso de autos, ha quedado suspendido por las decisiones impugnadas y que, de conformidad con el artículo 70, apartado 2, del decreto legislativo n.º 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Decreto Legislativo n.º 385 – Texto refundido de las Leyes en materia bancaria y de crédito), de 1 de septiembre de 1993 (suplemento ordinario de la GURI n.º 230, de 30 de septiembre de 1993) (en lo sucesivo, «texto único bancario»), solo los administradores provisionales pueden convocar la junta

general y fijar el orden del día con la aprobación del BCE, de conformidad con el artículo 72, apartado 6, del texto único bancario;

- por último, las decisiones impugnadas modifican las condiciones en las que los accionistas, como la demandante, pueden exigir la responsabilidad de los órganos de dirección y supervisión, dado que, en principio, esta responsabilidad se rige por el artículo 2392 del Código Civil italiano y, en caso de administración provisional, está limitada a los supuestos de dolo o culpa grave, conforme al artículo 72, apartado 9, del texto único bancario, disposición esta que, por otra parte, establece que las acciones civiles contra los administradores provisionales estarán supeditadas a la autorización del BCE y cuyo apartado 5 confía a los administradores provisionales el derecho a entablar acciones por responsabilidad contra los miembros de los órganos disueltos del banco o contra el director general, privando así a la junta de accionistas o a los accionistas que, conjuntamente, poseen determinado porcentaje del capital social del derecho a entablar tal acción con arreglo a los artículos 2393 y 2393 *bis* del Código Civil italiano.
- 35 De todo ello resulta que la relación jurídica entre el banco y sus accionistas, entre los que figura la demandante, fue modificada, sin intervención de acto intermedio alguno, mediante las decisiones impugnadas, las cuales, por tanto, la afectan directamente.
- 36 No obstante, el BCE y la Comisión rebaten esta conclusión.
- 37 En primer lugar, dichas instituciones sostienen, en esencia, que el efecto de las decisiones impugnadas sobre la situación de los accionistas, aun suponiendo que quedara acreditado, afectó al ejercicio de sus derechos de manera únicamente temporal, durante el período cubierto por las referidas decisiones.
- 38 A este respecto, procede señalar que, en lo que atañe a la tutela judicial efectiva, no se establece ninguna diferencia entre los efectos producidos por un acto en función de que estos se refieran a la existencia de un derecho o a su ejercicio; un derecho existe para ser ejercido, de modo que, aunque el efecto producido por el acto se refiera al ejercicio del derecho, este resulta afectado en aquello por lo que ha sido creado y conferido (véase, en este sentido, el auto de 25 de junio de 2014, *Accorinti y otros/BCE*, T-224/12, no publicado, EU:T:2014:611, apartado 89). De esta manera, nada en la jurisprudencia indica que deban excluirse de la tutela judicial efectiva las situaciones en las que se lesione, durante un período limitado, la situación jurídica de una parte.
- 39 El argumento debe, por tanto, rechazarse.
- 40 En segundo lugar, el BCE y la Comisión alegan que la decisión de sometimiento a administración provisional no afectó a los derechos más esenciales de los accionistas, puesto que, a tenor de las normas aplicables, las decisiones que revestían un carácter importante para el banco seguían siendo competencia de los accionistas.
- 41 A este respecto, procede señalar que, como indican el BCE y la Comisión, determinadas decisiones que afectan al banco todavía podían ser tomadas, bajo administración provisional, por los accionistas reunidos en junta general. No obstante, la junta debía ser convocada, en estos casos, por los administradores provisionales, y los propios accionistas no podían convocarla. Sin embargo, nada permite distinguir, entre los derechos de los que gozan los accionistas, unos derechos supuestamente esenciales y que merecen protección frente a otros que, considerados menos importantes, carecerían de ella.

- 42 El argumento debe, por tanto, rechazarse.
- 43 En tercer lugar, el BCE y la Comisión sostienen que los derechos supuestamente afectados pertenecen a la junta general y no a los accionistas considerados individualmente. De ello resulta, a su juicio, que las decisiones impugnadas no afectan directamente a la situación jurídica de cada accionista.
- 44 A este respecto, cabe señalar que la alegación del BCE y de la Comisión basada en los derechos de la junta general no tiene en cuenta, cuando menos, el derecho de voto que permite a cada accionista participar, de manera individual, en la elección de los miembros llamados a formar parte de los órganos de dirección y de supervisión. Pues bien, de los autos se desprende que, con la adopción de la decisión de sometimiento a administración provisional, los accionistas ya no podían ejercer ese derecho a causa de la administración provisional, ya que ese nombramiento lo debía decidir, en el marco de tal régimen, el propio BCE, sin que este tuviera ni siquiera que consultar a los accionistas.
- 45 Ciertamente, el voto expresado por un determinado accionista no permite, por sí solo, determinar la decisión adoptada en el seno de la junta cuando dicho accionista no posee una participación lo bastante grande en el capital social. Sin embargo, tal circunstancia no significa que este derecho de voto de todo accionista deje de existir ni, por tanto, que deje de necesitar la tutela judicial.
- 46 El argumento debe, por tanto, rechazarse igualmente.
- 47 En cuarto lugar, contrariamente a lo que sostiene la demandante, para la cual la admisibilidad del recurso en el caso de autos puede basarse en la posición adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Trasta, el BCE y la Comisión consideran que dicha sentencia confirma más bien su punto de vista, a saber, que el recurso es inadmisibile.
- 48 A este respecto, procede señalar que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia, sin abordar la afectación individual de los accionistas, se pronunció sobre las condiciones en las que podía considerarse a estos últimos directamente afectados por una decisión adoptada en materia de supervisión bancaria frente a una entidad en la que poseían participaciones.
- 49 En el referido asunto, el BCE, al adoptar dicha decisión, había retirado la autorización que la citada entidad necesitaba para ejercer sus actividades bancarias. A raíz de esa retirada, la entidad afectada fue liquidada, con arreglo al Derecho nacional, por un órgano jurisdiccional nacional. Para llevar a cabo la liquidación, el órgano jurisdiccional en cuestión nombró un liquidador. En ese asunto, la decisión impugnada era aquella mediante la cual el BCE había retirado la autorización a dicha entidad.
- 50 En la sentencia Trasta, el Tribunal de Justicia declaró que esa decisión de retirada afectaba directamente a la situación jurídica de la propia entidad afectada, ya que, una vez adoptada la decisión, esa entidad ya no estaba autorizada a continuar con la realización de sus actividades bancarias (apartado 104).
- 51 En cambio, la decisión de retirada no producía tal efecto sobre los accionistas. Es cierto que el valor de las acciones o la proporción de dividendos que se podían distribuir habían disminuido tras la adopción de la decisión. Sin embargo, este efecto no tenía, para el Tribunal de Justicia, carácter jurídico, sino que era de naturaleza económica. En sí misma, la revocación de la autorización no impedía, según el Tribunal de Justicia, que los accionistas siguieran ejerciendo

sus derechos en el seno de la junta general, por ejemplo, para solicitar que se modificara el objeto social de la entidad de modo que le permitiera proseguir sus actividades en un ámbito distinto del bancario.

- 52 En definitiva, de la sentencia Trasta se desprende que, para el Tribunal de Justicia, únicamente la decisión de liquidación afectaba a la situación jurídica de los accionistas, ya que esa decisión confiaba la gestión de la entidad afectada al liquidador, privando a los accionistas de la posibilidad de influir en dicha gestión. Sin embargo, la referida decisión no había sido adoptada por el BCE sino por un órgano jurisdiccional nacional con arreglo al Derecho nacional, sin que tal consecuencia, a saber, la liquidación, esté prevista en el Derecho de la Unión en caso de revocación de la autorización. Como tal, esa revocación de la autorización, ordenada por el BCE, no afectaba por tanto directamente, por sí sola, a la situación jurídica de los accionistas. Como el acto impugnado era la revocación de la autorización, debía declararse la inadmisibilidad del recurso interpuesto por los accionistas (apartados 105 a 115 de la citada sentencia).
- 53 Así pues, la sentencia Trasta versaba sobre una situación diferente, ya que, a diferencia del presente asunto, la decisión impugnada en el asunto que dio lugar a dicha sentencia no tenía ninguna incidencia, de por sí, en la situación jurídica de los accionistas demandantes.
- 54 Por ello, el argumento debe desestimarse igualmente y, por consiguiente, puede considerarse a la demandante directamente afectada, en el presente asunto, por las decisiones impugnadas.

– *Afectación individual de la demandante*

- 55 Según el BCE y la Comisión, la demandante no resulta individualmente afectada (afectación individual), ya que sus derechos se vieron afectados por las decisiones impugnadas en una medida que no difiere de la medida en que resultaron afectados los demás accionistas del banco.
- 56 A este respecto, ha de recordarse que, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, quienes no sean destinatarios de una decisión solo resultan individualmente afectados por un acto impugnado si este les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario (sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223).
- 57 Para la demandante, el requisito relativo a la afectación individual se cumple en el presente asunto, ya que:
- forma parte de un grupo de personas identificadas o identificables en el momento en que se adoptaron las decisiones impugnadas;
  - y esa identificación podía basarse en criterios que caracterizan a los miembros de dicho grupo (véase la sentencia de 23 de abril de 2009, Sahlstedt y otros/Comisión, C-362/06 P, EU:C:2009:243, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 58 A este respecto, en lo tocante al primer criterio, ha de señalarse que, como indica la propia demandante, esta era identificable en tanto que accionista en el momento en que se adoptaron las decisiones impugnadas. En efecto, la decisión de sometimiento a administración provisional se adoptó el 1 de enero, es decir, un día en el que, al estar cerradas las entidades de crédito, no podían negociarse los títulos representativos del capital. Por otra parte, y como ha reconocido el

BCE, la decisión de someter dicha entidad a administración provisional se adoptó ese día debido precisamente a la imposibilidad de comprar o vender participaciones en tal día. En ese momento, la lista de accionistas estaba cerrada. La identidad de cada uno de ellos era verificable, como exige la jurisprudencia. La situación no fue diferente para la decisión de prórroga. Es cierto que esta última decisión no se adoptó un día festivo, a diferencia de la primera. También es cierto que, en el momento de su adopción, la lista de los accionistas que podían resultar afectados estaba también determinada.

- 59 En cuanto al segundo criterio, debe señalarse, del mismo modo, que los accionistas, entre los que se encuentra la demandante, se vieron afectados, como consecuencia de la adopción de las decisiones impugnadas, en una cualidad que les caracterizaba por sí misma, a saber, por una parte, la de poseer acciones en el capital del banco y, por otra, la de que se les impidiera, como consecuencia de dichas decisiones, ejercer determinados derechos vinculados a esas acciones.
- 60 El criterio basado en una afectación propia ha sido precisado en el sentido de que puede considerarse cumplido, en particular, cuando el acto impugnado modifica derechos que la persona afectada había adquirido con anterioridad a su adopción (véase la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, apartado 72 y jurisprudencia citada).
- 61 Pues bien, la demandante tenía precisamente, antes de la adopción de las decisiones impugnadas, derechos vinculados a sus acciones que, pese a que habían sido adquiridos, resultaron afectados durante el período considerado.
- 62 A este respecto, debe señalarse que, a tenor del artículo 70, apartado 2, del texto bancario único, el primer efecto producido por el sometimiento a administración provisional consiste en suspender las funciones de la junta general, es decir, la posibilidad de que los accionistas manifiesten su posición sobre las propuestas que se les presentan.
- 63 Además, entre los accionistas, la demandante figuraba entre quienes habían emitido un voto en contra de la propuesta presentada en la junta general de 22 de diciembre de 2018, que, aunque solo expresaba una solicitud de aplazamiento, dio lugar a la dimisión de algunos miembros del Consejo de Administración y posteriormente a la disolución de este, quedando entonces el banco en la situación en la que, en el contexto que conocía, suscitó, como indica la decisión de sometimiento a administración provisional, la intervención del BCE, acarreando la suspensión de las funciones de la junta general y por tanto de la posibilidad de que los accionistas pudieran influir mediante su voto en la estrategia que había de seguir el banco.
- 64 En esas circunstancias, puede considerarse que se cumplen, en lo que concierne a la demandante, las exigencias que impone la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17).
- 65 El BCE y la Comisión rebaten esta conclusión.
- 66 En primer lugar, subrayan que, si el Tribunal General llegara a la conclusión de que el recurso de anulación es inadmisibile, esa declaración de inadmisibilidad no sería contraria a la obligación del juez de la Unión de garantizar a los demandantes reales o potenciales una tutela judicial efectiva, ya que la demandante podría aún interponer, en ese supuesto, ante el mismo juez, un recurso de indemnización con el fin de obtener, en su caso, una indemnización por el perjuicio sufrido.

- 67 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia, los recursos de anulación y de indemnización persiguen objetivos que, al ser distintos, no pueden confundirse (sentencia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, EU:C:1971:116); en esas circunstancias, el juez de la Unión no puede considerar que un tipo de recurso (en el caso de autos, un recurso de anulación) pueda declararse inadmisibile por el hecho de que un segundo recurso (por ejemplo, un recurso de indemnización) pueda ser declarado, en lo que a él respecta, conforme a las exigencias de admisibilidad.
- 68 Por consiguiente, procede desestimar la objeción.
- 69 En segundo lugar, el BCE alega, apoyado por la Comisión, que la jurisprudencia relativa a grupos cerrados debe limitarse a entidades con un número poco elevado de miembros. A su juicio, no sucede así en el caso de autos, ya que, en el momento en que se adoptaron las decisiones impugnadas, el banco contaba con unos 35 000 accionistas. Para estas dos instituciones, reconocer la admisibilidad de un recurso que puede ser interpuesto por un número tan elevado de demandantes sería contrario al enfoque seguido en la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17).
- 70 A este respecto, procede destacar que, como señalan el BCE y la Comisión, varias sentencias invocadas por la demandante se refieren a grupos que incluyen un número poco elevado de miembros, por ejemplo, ocho entidades en el asunto que dio lugar a la sentencia de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión (C-182/03 y C-217/03, EU:C:2006:416), apartado 63, seis en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), apartado 76, o veintisiete en la sentencia de 1 de julio de 1965, Toepfer y Getreide-Import Gesellschaft/Comisión (106/63 y 107/63, EU:C:1965:65), p. 529.
- 71 Según la demandante, los términos utilizados en la jurisprudencia examinada tienen como única finalidad, no obstante, explicar el criterio en cuestión, a saber, la exigencia de que el grupo de que se trate incluya miembros identificables en el momento en que se adopta la decisión de sometimiento a administración provisional, y constituya por tanto un grupo que no puede ampliarse y que, por consiguiente, presenta la característica de ser «restringido», «limitado» o incluso «cerrado» (véanse las sentencias de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, apartado 71, y de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-132/12 P, EU:C:2014:100, apartado 59).
- 72 La demandante considera, en cualquier caso, que la jurisprudencia admite recursos en situaciones que pueden implicar un elevado número de demandantes. Así sucede, según la demandante, con los recursos interpuestos por beneficiarios contra decisiones remitidas por la Comisión a uno o varios Estados miembros en relación con regímenes relativos a ayudas concedidas o que estos pueden conceder. A su juicio, aunque este tipo de decisión no se dirija a ellos, la jurisprudencia permite a dichos beneficiarios impugnar ante el Tribunal General la legalidad de las decisiones adoptadas, a pesar de que estos demandantes pueden ser numerosos, incluso muy numerosos, en función del tipo de régimen de que se trate [sentencia de 28 de junio de 2018, Andres (Heitkamp BauHolding en quiebra)/Comisión, C-203/16 P, EU:C:2018:505].
- 73 En respuesta, la Comisión alega que, en tales asuntos relativos a beneficiarios de ayudas, los actos impugnados tienen carácter reglamentario y no carácter individual; en efecto, a su juicio, se refieren a medidas nacionales que incluyen un régimen de ayuda aplicable a categorías de personas que presentan determinadas características.

- 74 A este respecto, cabe señalar que la postura adoptada por la Comisión con respecto al carácter reglamentario de los actos objeto de los asuntos relativos a los beneficiarios de ayudas no tendría como consecuencia, si se confirmara ese carácter, la inadmisibilidad del recurso. En efecto, el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, garantiza la admisibilidad de los recursos interpuestos contra actos reglamentarios cuando la situación de los demandantes se vea afectada sin medidas de ejecución. Pues bien, en el presente asunto, las decisiones impugnadas afectaron a la situación jurídica de los accionistas sin la intervención de acto intermediario de ningún tipo, al privarles de la posibilidad de ejercer algunos de los derechos vinculados a sus acciones durante el sometimiento del banco a administración provisional (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci*, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartados 28 y 58).
- 75 Así pues, la Comisión no puede, por un lado, cuestionar válidamente la afectación individual de la demandante basándose en que esta última forma parte de una categoría de operadores económicos y, por otro, alegar que el recurso es inadmisibile por cuanto se dirige contra un acto que, en relación con tal categoría, tiene carácter reglamentario, en un contexto en el que dicho acto afectó a la situación jurídica de la demandante sin la intervención de un acto intermedio.
- 76 Por consiguiente, debe desestimarse también la segunda objeción y cabe considerar, por una parte, que las decisiones impugnadas afectan individualmente a la demandante y, por otra, habida cuenta de las consideraciones anteriores relativas a la afectación directa, que cumple los requisitos impuestos por el Tratado en lo que se refiere a la legitimación activa.

#### *Interés en ejercitar la acción*

- 77 El BCE sostiene que la demandante no tiene el interés en ejercitar la acción requerido para interponer la presente demanda.
- 78 A este respecto, procede señalar que, según la jurisprudencia, para interponer su recurso, la demandante debe acreditar la existencia de un interés en ejercitar la acción demostrando que los efectos jurídicos obligatorios producidos por las decisiones impugnadas pueden afectar a sus intereses, probando que el acto ha modificado sustancialmente su situación jurídica (véase, en este sentido, la sentencia 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 37).
- 79 Dado que la demandante posee participaciones en el capital de una empresa, el interés en ejercitar la acción debe ser distinto del perseguido por la empresa, en este caso, el banco, en cuyo capital participa. En efecto, solo la empresa tiene derecho, en principio, a interponer un recurso para defender su propio interés. Si el interés que se trata de defender es el de la empresa, el accionista podrá solicitar a la junta general o al órgano de dirección que interpongan el recurso (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de junio de 2000, *Euromin/Consejo*, T-597/97, EU:T:2000:157, apartado 50, y de 12 de noviembre de 2015, *HSH Investment Holdings Coinvest-C y HSH Investment Holdings FSO/Comisión*, T-499/12, EU:T:2015:840, apartado 31).
- 80 Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos distingue, por un lado, los recursos interpuestos por los accionistas para la defensa de sus propios derechos y, por otro, los interpuestos por ellos para garantizar la protección de los derechos de la empresa (TEDH, sentencia de 7 de julio de 2020, *Albert y otros c. Hungría*, CE:ECHR:2020:0707JUD000529414).

- 81 En el presente asunto, para justificar su recurso, la demandante no invoca el efecto producido en el banco por las decisiones impugnadas, sino que destaca la incidencia de esas decisiones en los derechos que posee personalmente en su condición de accionista, en particular, el de convocar una junta general para proponer la interposición de un recurso o el derecho a añadir un punto en este sentido en el orden del día de dicha junta.
- 82 Así pues, no puede considerarse, como hace sin embargo el BCE, que, si se anulasen las decisiones impugnadas, el efecto sobre la situación de los accionistas sería idéntico al que produciría la anulación sobre la situación del banco: fundándose en el efecto producido por las decisiones impugnadas sobre sus propios derechos, la demandante puede alegar un interés en solicitar la anulación de dichas decisiones que no se confunde con el del banco, sino que se distingue de este. Por lo tanto, en el presente asunto se cumple la exigencia de un interés distinto.
- 83 De lo anterior resulta que puede declararse la admisibilidad del recurso interpuesto por la demandante en tanto que formulado en su nombre contra las decisiones impugnadas.

### *Sobre el fondo*

- 84 En apoyo de su recurso, la demandante presenta siete motivos basados, respectivamente, en:
- la infracción de las reglas relativas a la proporcionalidad;
  - el incumplimiento de la obligación de motivación y la vulneración del derecho a ser oída;
  - el nombramiento como administradores provisionales de personas que anteriormente habían desempeñado importantes funciones en la dirección y administración del banco;
  - un error de Derecho cometido en la determinación de la base jurídica utilizada para adoptar las decisiones impugnadas;
  - el hecho de que el BCE ha intentado resolver problemas de gobernanza mediante la designación de las personas que los habían creado;
  - la infracción, por una parte, de las normas relativas a los derechos del accionista y, por otra parte, de los principios fundamentales relativos a la protección de la propiedad y del ahorro, la libertad de la iniciativa económica privada y la autodeterminación del ciudadano en sus decisiones personales;
  - el carácter inadecuado de la administración provisional para resolver el problema detectado.
- 85 El Tribunal General considera apropiado comenzar por examinar el motivo basado en un error de Derecho en la determinación de la base jurídica utilizada para adoptar las decisiones impugnadas.

*Motivo basado en un error de Derecho cometido por el BCE al determinar la base jurídica utilizada para adoptar las decisiones impugnadas*

86 La demandante alega que el BCE incurrió en error de Derecho al basar las decisiones impugnadas en el artículo 70, apartado 1, del texto único bancario, ya que esta disposición no se refiere, a su juicio, a la situación invocada para justificar el sometimiento a administración provisional, a saber, un «deterioro significativo» de la situación del banco.

87 El BCE rebate este motivo con el apoyo de la Comisión.

88 A este respecto, cabe destacar que el artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único bancario, que transpone el artículo 28, titulado «Cese de la alta dirección y del órgano de dirección», de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190) establece lo siguiente:

«1. El Banco de Italia podrá adoptar las siguientes medidas respecto a un banco o a la sociedad matriz de un grupo bancario:

[...]

b) la destitución de los directivos contemplados en el artículo 69 *VICES SEMEL*, en caso de infracción grave de disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias, o de irregularidades graves en el marco de la administración, o cuando el deterioro de la situación del banco o del grupo bancario sea particularmente significativo, siempre que las medidas contempladas en la letra a) o previstas en los artículos 53 *BIS* y 67 *TER* no sean suficientes para resolver la situación.»

89 Por su parte, el artículo 70 del texto único bancario, que transpone el artículo 29 de la Directiva 2014/59, titulado «Administrador provisional», dispone:

«1. El Banco de Italia podrá ordenar la disolución de los órganos que ejercen funciones de administración y control de los bancos en los casos de infracción o irregularidad contemplados en el artículo 69 *OCTIESDECIS*, apartado 1, letra b), o si se prevén graves pérdidas patrimoniales, o cuando se solicite la disolución mediante solicitud motivada de los órganos de administración o de la junta extraordinaria.»

90 De su redacción se desprende que ambas disposiciones se refieren a dos supuestos diferentes:

- por una parte, el artículo 69 *OCTIESDECIS*, apartado 1, letra b), regula la «destitución» de los órganos de administración o de control de los bancos que, una vez adoptada esa medida, deben ser sustituidos con arreglo a los procedimientos previstos en el Derecho nacional y en el Derecho de la Unión;
- por otra parte, el artículo 70 regula la «disolución» («scioglimento») de los órganos de administración o de control de los bancos, que conlleva la suspensión de las funciones de las asambleas y de los demás órganos y el establecimiento de una administración extraordinaria.

- 91 La lectura de los artículos 28 y 29 de la Directiva 2014/59, que las disposiciones antes mencionadas pretenden transponer, no permite inferir que las medidas de que se trata sean equivalentes o alternativas, dado que la primera es menos intrusiva que la segunda, que solo puede adoptarse si la autoridad competente considera que la sustitución de los órganos de administración o de control de los bancos con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional y del Derecho de la Unión es insuficiente para resolver la situación.
- 92 Difieren también los requisitos de aplicación del artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único bancario y del artículo 70 de dicho texto. Así, la «destitución» de los órganos de administración o de control se contempla en caso de:
- infracción grave de disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias;
  - o irregularidades graves en el marco de la administración;
  - o cuando el deterioro de la situación del banco o del grupo bancario sea particularmente significativo.
- 93 En cambio, la «disolución» de los órganos de administración o de control y el establecimiento de una administración extraordinaria se contemplan:
- en caso de infracción grave de disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias a que se refiere el artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b);
  - o en caso de graves irregularidades en la administración contempladas en el artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b);
  - o si se prevén graves pérdidas patrimoniales;
  - o cuando se solicite la disolución mediante solicitud motivada de los órganos de administración o de la junta extraordinaria.
- 94 De un análisis textual relativo a la formulación de los requisitos de aplicación del artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único bancario y del artículo 70 de dicho texto se desprende que su enumeración es exhaustiva y que son alternativos, como indica la utilización de la conjunción alternativa «o». Así, la segunda disposición establece que la disolución de los órganos de administración o de control de los bancos y el establecimiento de una administración extraordinaria son posibles en cuatro supuestos, dos de los cuales están previstos en la primera disposición y deben interpretarse, como indica la remisión directa a dicha disposición, del mismo modo que en el contexto de la «destitución». El análisis del texto indica asimismo que no existe jerarquía entre estos requisitos.
- 95 Por tanto, del artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único bancario y del artículo 70 del mismo texto resulta que la segunda disposición no contempla la disolución de los órganos de administración o de control de los bancos ni el establecimiento de una administración extraordinaria en el supuesto de que el «deterioro de la situación del banco o del grupo bancario [fuese] particularmente significativo».

- 96 En el presente asunto, mediante la decisión de sometimiento a administración provisional, el BCE decidió la «disolución de los órganos de administración y control [del banco] y su sustitución por tres comisarios extraordinarios y por un Consejo de Supervisión».
- 97 Para adoptar esta decisión, consideró, en el apartado 2.1, que «se [cumplían] los requisitos establecidos en el artículo 69 *octiesdecies* y en el artículo 70 del texto único bancario, es decir, un deterioro significativo de la situación del [banco]», antes de concluir, en el apartado 2.6, que «la administración extraordinaria [era] necesaria y adecuada» y que «el ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 70 [de dicha disposición se consideraba] también proporcionado para hacer frente a la grave situación que [atravesaba el banco en ese momento]».
- 98 De esta manera, de la motivación expuesta en la mencionada decisión se desprende que la facultad ejercida por el BCE en el presente asunto para someter al banco a administración provisional es la contemplada en el artículo 70 del texto único bancario, y la referencia al artículo 69 *octiesdecies* de dicho texto no permite desvirtuar esta afirmación.
- 99 Del mismo modo, en la decisión de prórroga, el BCE consideró que debía mantenerse la administración provisional, debido a la persistencia del «importante deterioro de la situación de la entidad supervisada» (apartado 2.1), y a que «el ejercicio de la facultad con arreglo al artículo 70 [del texto único bancario]» era adecuado a las circunstancias (apartado 2.6).
- 100 De ello se deduce que el BCE infringió el artículo 70 del texto único bancario al basarse en el «deterioro significativo de la situación del [banco]» para disolver los órganos de administración o de control del banco, establecer una administración provisional y mantenerla en vigor durante el período contemplado en la decisión de prórroga, pese a que ese requisito no lo establecía dicha disposición.
- 101 El BCE y la Comisión rebaten esta conclusión.
- 102 En primer lugar, tanto uno como otra señalan que el sometimiento a administración provisional está previsto en el artículo 29 de la Directiva 2014/59. Pues bien, a su juicio, el artículo 70 del texto único bancario debe interpretarse a la luz de esa disposición, puesto que su misión era transponerla, con arreglo al principio de interpretación conforme. De esta lectura se desprende, en su opinión, que, de acuerdo con el artículo 70, se permite el sometimiento al régimen de administración provisional aun cuando la situación considerada, a saber, el deterioro significativo de la situación del banco, no se halle contemplada de manera explícita en dicha disposición.
- 103 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, al aplicar el Derecho interno, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que esta persigue. Esta obligación de interpretación conforme del Derecho nacional es en efecto inherente al régimen del TFUE, en la medida en que permite a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión cuando resuelven los litigios de que conocen (véanse las sentencias de 24 de enero de 2012, Domínguez, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 24, y de 19 de enero de 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, apartado 48 y jurisprudencia citada; véase también, por analogía, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 55, 57 y 58). El Tribunal General tiene la misma obligación de interpretación conforme del Derecho nacional a la luz de una directiva cuando, como en el presente litigio, en virtud de las disposiciones pertinentes, procede aplicar ese Derecho.

- 104 Además, en la medida en que se cuestiona la interpretación de una disposición de Derecho nacional, ha de recordarse que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia, procede analizar el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales teniendo en cuenta la interpretación que les dan los órganos jurisdiccionales nacionales (véase la sentencia de 24 de abril de 2018, *Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence y otros/BCE*, T-133/16 a T-136/16, EU:T:2018:219, apartado 84 y jurisprudencia citada).
- 105 Sin embargo, el referido principio de interpretación conforme del Derecho nacional tiene determinados límites. En efecto, la obligación del juez de utilizar como referencia el contenido de una directiva cuando interpreta y aplica las normas pertinentes del Derecho interno está limitada por los principios generales del Derecho y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (sentencias de 15 de abril de 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 100, y de 24 de enero de 2012, *Domínguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 25).
- 106 De ello se desprende que la obligación de interpretación conforme del Derecho nacional que acaba de recordarse no puede servir de fundamento a una interpretación contraria a los términos utilizados en la disposición nacional mediante la que se transpone una directiva.
- 107 Pues bien, ese sería el resultado obtenido si este método de interpretación se utilizara en el presente asunto. En efecto, la medida adoptada es la prevista en el artículo 70 del texto único bancario y, por consiguiente, son los requisitos de aplicación de dicho artículo los que deben cumplirse. La referencia al artículo 69 *octiesdecies* de dicho texto en la decisión de sometimiento a administración provisional, que se explica quizás por la remisión a este artículo para dos de los requisitos de aplicación mencionados en el artículo 70 del mismo texto, no puede modificar las normas aplicables para adoptar las medidas contempladas ni los requisitos para su aplicación.
- 108 El «deterioro de la situación del banco» no es una expresión genérica, sino un requisito establecido por un texto legislativo, que se refiere a una lista exhaustiva de cuatro requisitos alternativos. Estos requisitos establecidos expresamente por la ley para adoptar una medida tan intrusiva — la más intrusiva en el sistema de intervención temprana— como la de someter un banco a administración provisional deben respetarse, y los establecidos para adoptar la medida menos intrusiva no pueden considerarse suficientes para justificar la adopción de la medida más intrusiva, sin referencia concreta en el texto.
- 109 Por tanto, la alegación debe rechazarse.
- 110 En segundo lugar, el BCE y la Comisión sostuvieron en la vista que, cuando intervenía como autoridad competente en virtud de la normativa bancaria, el BCE estaba obligado a aplicar, además del Derecho nacional, todas las normas que figuran en el Derecho de la Unión; a este respecto, según estas instituciones, estaba obligado a aplicar la disposición que, recogida en la Directiva 2014/59, establece el sometimiento a administración provisional en caso de deterioro significativo de la situación de la entidad de que se trate.
- 111 A este respecto, cabe destacar que estas dos instituciones admiten que deben atenerse al Derecho de la Unión en sus actuaciones. Tal obligación se deriva del principio de legalidad, que obliga a las instituciones a respetar, bajo el control del juez de la Unión, las normas a las que están sometidas. En concreto, viene expresada, para la supervisión prudencial, como han puesto de relieve las instituciones interesadas, en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287,

p. 63), que dispone, en particular, que «a los efectos de desempeñar las funciones que le atribuye el [referido] 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».

- 112 No obstante, de esta disposición se desprende que, cuando el Derecho de la Unión esté integrado por directivas, debe aplicarse el Derecho nacional que transpone esas directivas. La disposición no puede interpretarse en el sentido de que contiene dos fuentes distintas de obligaciones, a saber, todo el Derecho de la Unión, incluidas las directivas, al que debe añadirse el Derecho nacional que las transpone. En efecto, esa interpretación supondría que las disposiciones nacionales difieren de las directivas y que, en tal caso, los dos tipos de documentos se imponen al BCE como fuentes normativas distintas. Tal interpretación no puede aceptarse, ya que sería contraria al artículo 288 TFUE, que establece que «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones para un particular y, por lo tanto, no puede ser invocada, en su calidad de tal, frente a él (sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, apartado 48; véase también la sentencia de 19 de enero de 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 113 Así pues, no puede subsanarse el error cometido por el BCE al aplicar el artículo 70 del texto único bancario mediante una interpretación libre de los textos que permita reconstruir los requisitos de aplicación de disposiciones concebidas de manera distinta en la Directiva 2014/59 y en el Derecho nacional.
- 114 Por consiguiente, debe estimarse el motivo y procede, por ello, anular las decisiones impugnadas sin que sea necesario examinar los demás motivos.

### **Costas**

- 115 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 116 Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por el BCE, procede condenarlo a cargar, además de con sus propias costas, con las de la demandante, conforme a lo solicitado por esta.
- 117 De conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Con arreglo a esta disposición, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-11 del BCE, de 1 de enero de 2019, por la que se somete a Banca Carige SpA a administración provisional, así como la Decisión ECB-SSM-2019-ITCAR-13 del BCE, de 29 de marzo de 2019, por la que se prorroga hasta el 30 de septiembre de 2019 el sometimiento a administración provisional.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **Condenar al Banco Central Europeo (BCE) a cargar con sus costas y con las de la Sra. Francesca Corneli.**
- 4) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Papasavvas

Gervasoni

Madise

Nihoul

Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de octubre de 2022.

Firmas