



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 26 de octubre de 2023 *

«Procedimiento prejudicial — Política económica y monetaria — Supervisión del sector financiero de la Unión Europea — Directiva 2013/36/UE — Reglamento (UE) n.º 575/2013 — Entidad financiera — Concepto — Empresa cuya actividad consiste en adquirir participaciones»

En los asuntos acumulados C-207/22, C-267/22 y C-290/22,

que tienen por objeto tres peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa — CAAD) [Tribunal Arbitral Tributario (Centro de Arbitraje Administrativo), Portugal] (C-207/22 y C-267/22), mediante resoluciones de 24 de febrero y de 12 de abril de 2022, recibidas en el Tribunal de Justicia los días 17 de marzo y 20 de abril de 2022, así como por el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal) (C-290/22), mediante resolución de 23 de marzo de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 2022, en los procedimientos entre

Lineas – Concessões de Transportes SGPS SA (C-207/22),

Global Roads Investimentos SGPS Lda (C-267/22),

NOS SGPS SA (C-290/22),

y

Autoridade Tributária e Aduaneira,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y los Sres. P. G. Xuereb y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de abril de 2023;

* Lengua de procedimiento: portugués.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Lineas – Concessões de Transportes SGPS SA, Global Roads Investimentos SGPS Lda y NOS SGPS SA, por el Sr. A. Fernandes de Oliveira, abogado;
- en nombre del Gobierno portugués, por las Sras. P. Barros da Costa, H. Gomes Magno y A. Rodrigues, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea por la Sra. I. Melo Sampaio y los Sres. A. Nijenhuis, L. Santiago de Albuquerque y D. Triantafyllou, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 29 de junio de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1; corrección de errores en DO 2013, L 321, p. 6).
- 2 Estas tres peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre Lineas – Concessões de Transportes SGPS SA, Global Roads Investimentos SGPS Lda y NOS SGPS SA, por un lado, y la Autoridade Tributária e Aduaneira (Autoridad Tributaria y Aduanera, Portugal), por otro, en relación con el impuesto de actos jurídicos documentados que grava las operaciones de crédito.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2002/87/CE

- 3 La Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero, y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE,

79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE y 93/22/CEE del Consejo y las Directivas 98/78/CE y 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2003, L 35, p. 1), establece en su artículo 2, punto 15:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

15) sociedad financiera mixta de cartera: una empresa matriz que no sea una entidad regulada y que, junto con sus filiales, de las cuales por lo menos una será una entidad regulada con sede en la Comunidad, y otras entidades, constituya un conglomerado financiero».

Directiva 2013/36

4 Los considerandos 5 y 20 de la Directiva 2013/36 tienen el siguiente tenor:

«(5) La presente Directiva debe constituir el instrumento esencial para la realización del mercado interior bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios financieros en el ámbito de las entidades de crédito.

[...]

(20) Conviene hacer extensivo el reconocimiento mutuo a aquellas actividades que sean ejercidas por una entidad financiera filial de una entidad de crédito, con la condición de que esta filial sea incluida en la supervisión consolidada a la que está sujeta su empresa matriz y responda a condiciones estrictas.»

5 El artículo 1 de dicha Directiva dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece normas sobre:

- a) el acceso a la actividad de las entidades de crédito y las empresas de inversión (en lo sucesivo denominadas conjuntamente “entidades”);
- b) las facultades e instrumentos de supervisión para la supervisión prudencial de las entidades por parte de las autoridades competentes;
- c) la supervisión prudencial de las entidades por parte de las autoridades competentes de manera compatible con las normas que establece el Reglamento [n.º 575/2013];
- d) los requisitos de publicación para las autoridades competentes en el ámbito de la regulación y la supervisión prudencial de las entidades.»

6 A tenor del artículo 3, apartado 1, punto 22, de la citada Directiva:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

22) “entidad financiera”: una entidad financiera tal como se define en el artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento [n.º 575/2013].»

7 El artículo 5 de la misma Directiva precisa lo siguiente:

«Cuando en los Estados miembros exista más de una autoridad competente para llevar a cabo la supervisión prudencial de las entidades de crédito, las empresas de inversión y las entidades financieras, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias a fin de organizar la coordinación entre dichas autoridades.»

8 El artículo 34 de la Directiva 2013/36 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros dispondrán que las actividades enumeradas en el anexo I puedan ser ejercidas en su territorio [...], tanto mediante el establecimiento de una sucursal como mediante la prestación de servicios, por cualquier entidad financiera de otro Estado miembro, ya sea filial de una entidad de crédito o filial común de varias entidades de crédito, cuyos estatutos permitan el ejercicio de tales actividades y que cumpla todas las condiciones siguientes:

- a) que la empresa o empresas matrices estén autorizadas como entidades de crédito en el Estado miembro a cuyo Derecho esté sujeta la entidad financiera;
- b) que las actividades de que se trate se ejerzan efectivamente en el territorio del mismo Estado miembro;
- c) que la empresa o empresas matrices posean como mínimo el 90 % de los derechos de voto vinculados a la posesión de participaciones o acciones de la entidad financiera;
- d) que la empresa o empresas matrices hayan demostrado, a satisfacción de las autoridades competentes, que efectúan una gestión prudente de la entidad financiera y se hayan declarado, con el consentimiento de las autoridades competentes del Estado miembro de origen, solidariamente garantes de los compromisos asumidos por la entidad financiera;
- e) que la entidad financiera esté incluida de forma efectiva, en especial para las actividades referidas, en la supervisión consolidada a la que está sometida su empresa matriz o cada una de sus empresas matrices [...].

Las autoridades competentes del Estado miembro de origen comprobarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo primero, y proporcionarán a la entidad financiera una certificación de cumplimiento [...].

2. Si la entidad financiera contemplada en el apartado 1, párrafo primero, deja de cumplir alguno de los requisitos fijados, las autoridades competentes del Estado miembro de origen informarán de ello a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida, y las actividades llevadas a cabo por dicha entidad financiera en el Estado miembro de acogida quedarán sometidas a la normativa de este último.

3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán *mutatis mutandis* a las filiales de las entidades financieras contempladas en el apartado 1, párrafo primero.»

9 De conformidad con el artículo 117, apartado 1, de la citada Directiva:

«Las autoridades competentes cooperarán estrechamente entre sí. Se facilitarán mutuamente cualquier información que sea esencial o pertinente para el ejercicio de sus respectivas tareas de supervisión conforme a la presente Directiva y al Reglamento [n.º 575/2013]. A ese respecto, las autoridades competentes comunicarán toda la información pertinente que se les solicite y, por iniciativa propia, toda la información esencial.

[...]

La información a que se refiere el párrafo primero se considerará esencial cuando pueda influir de forma significativa en la evaluación de la solidez financiera de una entidad o entidad financiera en otro Estado miembro.

[...]»

10 El artículo 118 de la citada Directiva tiene la siguiente redacción:

«Cuando, en el marco de la aplicación de la presente Directiva y del Reglamento [n.º 575/2013], las autoridades competentes de un Estado miembro deseen comprobar, en casos determinados, cierta información sobre una entidad, una sociedad financiera de cartera, una sociedad financiera mixta de cartera, una entidad financiera, una empresa de servicios auxiliares, una sociedad mixta de cartera [...], situada en otro Estado miembro, deberán solicitar a las autoridades competentes de dicho Estado miembro que se proceda a tal comprobación. [...]»

11 El anexo I de la misma Directiva establece una lista de actividades objeto de reconocimiento mutuo.

Reglamento n.º 575/2013

12 El considerando 14 del Reglamento n.º 575/2013 dispone:

«[...] El código normativo único procura un marco regulador sólido y uniforme que facilita el funcionamiento del mercado interior y elimina la posibilidad de un arbitraje regulador. [...]»

13 A tenor del artículo 1 de dicho Reglamento:

«El presente Reglamento establece normas uniformes sobre los requisitos prudenciales generales que las entidades supervisadas conforme a la Directiva [2013/36] deberán cumplir en relación con lo siguiente:

- a) Los requisitos de fondos propios relativos a elementos plenamente cuantificables, uniformes y normalizados del riesgo de crédito, del riesgo de mercado, del riesgo operativo y del riesgo de liquidación.
- b) Los requisitos destinados a limitar las grandes exposiciones.
- c) Una vez haya entrado en vigor el acto delegado a que se refiere el artículo 460, los requisitos de liquidez relativos a elementos del riesgo de liquidez plenamente cuantificables, uniformes y normalizados.

- d) Los requisitos de información relativos a las letras a), b) y c), y en materia de apalancamiento.
- e) Los requisitos de divulgación pública.

[...]»

- 14 El artículo 4, apartado 1, puntos 3, 20, 21, 26 y 27, de dicho Reglamento precisa:

«A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

[...]

- 3) “Entidad”: una entidad de crédito o una empresa de inversión.

[...]

- 20) “Sociedad financiera de cartera”: una entidad financiera cuyas filiales sean, exclusiva o principalmente, entidades o entidades financieras, que cuente al menos con una entidad entre sus filiales y que no sea una sociedad financiera mixta de cartera.

- 21) “Sociedad financiera mixta de cartera”: una sociedad financiera mixta de cartera tal como se define en el artículo 2, punto 15, de la Directiva [2002/87].

[...]

- 26) “Entidad financiera”: una empresa, distinta de una entidad, cuya actividad principal consista en adquirir participaciones o en ejercer una o varias actividades de las que se recogen en el anexo I, puntos 2 a 12 y punto 15, de la Directiva [2013/36], incluyendo las sociedades financieras de cartera, sociedades financieras mixtas de cartera, entidades de pago [...] y sociedades de gestión de activos, pero excluyendo las sociedades de cartera de seguros y las sociedades mixtas de cartera de seguros [...].

- 27) “Ente del sector financiero”:

- a) una entidad;
- b) una entidad financiera;

[...]

- d) una empresa de seguros;

[...]».

- 15 El artículo 18, apartado 1, del mismo Reglamento dispone:

«Las entidades que estén obligadas a cumplir con los requisitos establecidos en la sección 1 en base a su situación consolidada efectuarán la plena consolidación de todas las entidades y entidades financieras que sean sus filiales o, en su caso, de las filiales de la misma sociedad financiera de cartera matriz o sociedad financiera mixta de cartera matriz. [...]»

16 El artículo 36, apartado 1, letras g), h), i) y k), del Reglamento n.º 575/2013 enuncia:

«Las entidades deducirán del capital de nivel 1 ordinario lo siguiente:

[...]

- g) los instrumentos de capital de nivel 1 ordinario de entes del sector financiero que posean los entes directa, indirecta o sintéticamente, cuando estos entes tengan una tenencia recíproca con la entidad que, a juicio de la autoridad competente, esté destinada a incrementar artificialmente los fondos propios de la entidad;
- h) el importe pertinente de los instrumentos que la entidad posea, directa, indirecta o sintéticamente [de] capital de nivel 1 ordinario de entes del sector financiero cuando la entidad no mantenga una inversión significativa en esos entes;
- i) el importe pertinente de los instrumentos que la entidad posea, directa, indirecta o sintéticamente de capital de nivel 1 ordinario de entes del sector financiero cuando la entidad mantenga una inversión significativa en esos entes;

[...]

- k) el importe de la exposición de los siguientes elementos, cuya ponderación de riesgo es del 1 250 %, cuando la entidad deduzca ese importe del importe de los elementos del capital de nivel 1 ordinario como alternativa a la aplicación de una ponderación del 1 250 %:
 - i) participaciones cualificadas fuera del sector financiero,

[...]».

17 El artículo 56, letras c) y d), de dicho Reglamento tiene el siguiente tenor:

«Las entidades deducirán de los elementos del capital de nivel 1 adicional lo siguiente:

[...]

- c) el importe pertinente de los instrumentos de capital de nivel 1 adicional que la entidad posea, de manera directa, indirecta y sintética, en entes del sector financiero [...] cuando la entidad no mantenga una inversión significativa en esos entes;
- d) las tenencias directas, indirectas y sintéticas de instrumentos de capital de nivel 1 adicional en entes del sector financiero, cuando la entidad mantenga una inversión significativa en esos entes, excluidas las posiciones de aseguramiento mantenidas durante cinco o menos días hábiles».

18 El artículo 66, letras b) a d), del referido Reglamento dispone:

«Se deducirá del capital de nivel 2 lo siguiente:

[...]

- b) las tenencias directas, indirectas y sintéticas de instrumentos de capital de nivel 2 en entes del sector financiero, cuando la entidad posea una tenencia recíproca que, a juicio de la autoridad competente, esté destinada a incrementar artificialmente los fondos propios de la entidad;
- c) el importe pertinente de los instrumentos de capital de nivel 2 que la entidad posea, de manera directa, indirecta y sintética, en entes del sector financiero [...] cuando la entidad no mantenga una inversión significativa en esos entes;
- d) las tenencias directas, indirectas y sintéticas de instrumentos de capital de nivel 2 en entes del sector financiero, cuando la entidad mantenga una inversión significativa en esos entes, excluidas las posiciones de aseguramiento mantenidas durante cinco o menos días hábiles.»

19 A tenor del artículo 89, apartados 1 a 3, del mismo Reglamento:

«1. Toda participación cualificada, superior al 15 % del capital admisible de la entidad, en una empresa distinta de las que a continuación se indican estará sujeta a lo dispuesto en el apartado 3:

- a) un ente del sector financiero;
- b) una empresa que no sea un ente del sector financiero y que realice actividades que, a juicio de la autoridad competente, constituyan:
 - i) una extensión directa de actividades bancarias,
 - ii) actividades auxiliares de la actividad bancaria,
 - iii) arrendamiento financiero, *factoring*, gestión de fondos comunes de inversión, gestión de servicios de tratamiento de datos o cualquier otra actividad similar.

2. El importe total de las participaciones cualificadas de una entidad en empresas distintas de aquellas a que se refiere el apartado 1, letras a) y b), que exceda del 60 % del capital admisible de dicha entidad, estará sujeto a lo dispuesto en el apartado 3.

3. Las autoridades competentes aplicarán lo dispuesto en las letras a) a b) a las participaciones cualificadas de las entidades a que se refieren los apartados 1 y 2:

- a) a efectos del cálculo de los requisitos mínimos de capital con arreglo a la parte tercera del presente Reglamento, las entidades aplicarán una ponderación de riesgo del 1 250 % al mayor de los dos importes siguientes:
 - i) el importe de las participaciones cualificadas a que se refiere el apartado 1 que exceda del 15 % del capital admisible,
 - ii) el importe total de las participaciones cualificadas a que se refiere el apartado 2 que exceda del 60 % del capital admisible de la entidad;
- b) las autoridades competentes prohibirán que las entidades posean las participaciones cualificadas a que se refieren los apartados 1 y 2 cuando su importe sobrepase los porcentajes de capital admisible establecidos en esos apartados.

Las autoridades competentes harán público que han optado por a) o por b).»

20 El artículo 90 del Reglamento n.º 575/2013 prevé:

«Como opción frente a la aplicación de una ponderación de riesgo del 1 250 % a los importes que excedan de los límites especificados en el artículo 89, apartados 1 y 2, las entidades podrán deducir esos importes de los elementos del capital de nivel 1 ordinario conforme al artículo 36, apartado 1, letra k).»

Reglamento (UE) 2019/876

21 El Reglamento (UE) 2019/876 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se modifica el Reglamento n.º 575/2013 en lo que se refiere a la ratio de apalancamiento, la ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones a entidades de contrapartida central, las exposiciones a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información, y el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2019, L 150, p. 1), establece, en su artículo 1, punto 2, letra a), inciso iii):

«El artículo 4 se modifica como sigue:

a) el apartado 1 se modifica como sigue:

[...]

iii) el punto 26 se sustituye por el texto siguiente:

“26) ‘Entidad financiera’: una empresa, distinta de una entidad y de una mera sociedad de participación industrial, cuya actividad principal consista en adquirir participaciones o en ejercer una o varias actividades de las enumeradas en el anexo I, puntos 2 a 12 y 15, de la Directiva [2013/36], incluyendo las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las entidades de pago [...] y las sociedades de gestión de activos, pero excluyendo las sociedades de cartera de seguros y las sociedades mixtas de cartera de seguros [...]”».

22 El artículo 3, apartado 3, letra b), del Reglamento 2019/876 tiene el siguiente tenor:

«Los puntos siguientes del artículo 1 del presente Reglamento serán de aplicación a partir del 27 de junio de 2019:

[...]

b) el punto 2, que contiene las definiciones, salvo si están exclusivamente relacionadas con disposiciones que se apliquen a partir de una fecha diferente de conformidad con el presente artículo, en cuyo caso serán de aplicación a partir de esa fecha diferente».

Derecho portugués

- 23 El artículo 7, apartado 1, letra e), del Código do Imposto do Selo (Código del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados) establece:

«Estarán también exentos del impuesto:

[...]

- e) Los intereses y comisiones percibidos, las garantías prestadas y la utilización del crédito concedido por entidades de crédito, sociedades financieras y entidades financieras [...], así como a sociedades o entidades cuya forma y objeto se ajusten a los tipos de entidades de crédito, sociedades financieras y entidades financieras previstos en la legislación comunitaria, tanto unas como otras domiciliadas en los Estados miembros de la Unión Europea o en otro Estado [...]».

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-207/22

- 24 Lineas – Concessões de Transportes SGPS es una sociedad de cartera, domiciliada en Portugal, cuyo objeto social es gestionar participaciones en otras sociedades. Posee participaciones en sociedades que gestionan infraestructuras de transporte.
- 25 En el marco de su actividad, dicha sociedad de cartera recurrió a financiación de entidades de crédito. Esas entidades abonaron el impuesto sobre actos jurídicos documentados que gravaba las operaciones de crédito y lo repercutieron a la citada sociedad de cartera.
- 26 No conforme con el pago del referido impuesto sobre actos jurídicos documentados, esta sociedad presentó una solicitud de revisión de oficio, por lo que respecta a los períodos comprendidos entre abril de 2015 y enero de 2016, y un recurso de reposición, en lo que atañe a los períodos comprendidos entre junio de 2017 y diciembre de 2017.
- 27 Dado que dicha solicitud y dicho recurso fueron desestimados mediante resoluciones de la Administración tributaria, Lineas – Concessões de Transportes SGPS interpuso sendos recursos de alzada contra dichas resoluciones, que fueron desestimados mediante resoluciones de 17 de julio de 2020.
- 28 El 21 de octubre de 2020, esa sociedad presentó ante el Centro de Arbitragem Administrativa — CAAD (Centro de Arbitraje Administrativo, Portugal), una solicitud de constitución de un tribunal arbitral, además de una solicitud de arbitraje con objeto de que se anularan dichas resoluciones.
- 29 El Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa — CAAD) [Tribunal Arbitral Tributario (Centro de Arbitraje Administrativo — CAAD), Portugal], que es el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-207/22, señala que de la legislación portuguesa se desprende que el impuesto sobre actos jurídicos documentados que grava las operaciones de crédito no es aplicable a las entidades financieras, en el sentido de la legislación de la Unión.

- 30 Pues bien, existen discrepancias en la jurisprudencia nacional en cuanto a la interpretación del concepto de «entidad financiera». En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario dilucidar si tal concepto se aplica a todas las sociedades de cartera que no pertenecen al sector de los seguros o si se refiere únicamente a las sociedades de cartera que posean participaciones en sociedades sujetas a los requisitos de supervisión y prudenciales aplicables a las actividades bancarias.
- 31 En estas circunstancias, el Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa — CAAD) [Tribunal Arbitral Tributario (Centro de Arbitraje Administrativo)] decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Puede tener la consideración de “entidad financiera”, en el sentido de la Directiva [2013/36] y del Reglamento [n.º 575/2013], una sociedad de cartera (SGPS) que tiene por objeto exclusivo la gestión de participaciones en otras sociedades, como forma indirecta de ejercicio de actividades económicas, y que, en este ámbito, adquiere y posee con carácter duradero esas participaciones, que, en general, no son inferiores al 10 % del capital social de las sociedades participadas, sociedades estas cuya actividad se enmarca en la gestión de infraestructuras de transportes, incluyendo el diseño, la construcción y la gestión de carreteras y/o autopistas?»

Asunto C-267/22

- 32 Global Roads Investimentos SGPS es una sociedad de cartera domiciliada en Portugal.
- 33 En el marco de su actividad, dicha sociedad de cartera recurrió a financiación de entidades de crédito. Esas entidades abonaron el impuesto sobre actos jurídicos documentados que gravaba las operaciones de crédito y lo repercutieron a la citada sociedad de cartera.
- 34 La misma sociedad de cartera presentó, el 28 de diciembre de 2018, una solicitud de revisión de oficio de dicho impuesto sobre actos jurídicos documentados.
- 35 Esta solicitud fue denegada mediante resolución de la Administración tributaria de 21 de noviembre de 2019. Global Roads Investimentos SGPS interpuso un recurso de alzada contra dicha resolución, que fue desestimado mediante resolución de 5 de agosto de 2021.
- 36 El 20 de enero de 2022, esa sociedad presentó ante el Centro de Arbitraje Administrativo — CAAD una solicitud de constitución de un tribunal arbitral, además de una solicitud de arbitraje con objeto de que se anularan dichas resoluciones.
- 37 El Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa — CAAD) [Tribunal Arbitral Tributario (Centro de Arbitraje Administrativo)], que es el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-267/22, considera, por la razón indicada en los apartados 29 y 30 de la presente sentencia, que la solución del litigio principal depende de si una sociedad de gestión de participaciones sociales puede calificarse de «entidad financiera» en el sentido de la Directiva 2013/36 y del Reglamento n.º 575/2013.

- 38 En estas circunstancias, el Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa — CAAD) [Tribunal Arbitral Tributario (Centro de Arbitraje Administrativo)] decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Está comprendida en el concepto de “entidad financiera”, en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva [2013/36] y del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento [n.º 575/2013], una sociedad de cartera (SGPS) domiciliada en Portugal, [...] que tiene por único objeto la gestión de participaciones en otras sociedades, como forma indirecta de ejercicio de actividades económicas, y que, en este ámbito, adquiere y posee con carácter duradero esas participaciones, que, en general, no son inferiores al 10 % del capital social de las sociedades participadas, que no operan en el sector de los seguros ni en el sector financiero?»

Asunto C-290/22

- 39 NOS SGPS es una sociedad de cartera domiciliada en Portugal.
- 40 En el marco de su actividad, dicha sociedad de cartera recurrió a financiación de entidades de crédito. Esas entidades abonaron el impuesto sobre actos jurídicos documentados que gravaba las operaciones de crédito y lo repercutieron a la citada sociedad de cartera.
- 41 No conforme con el pago del referido impuesto sobre actos jurídicos documentados, esta interpuso, el día 22 de enero de 2019, una solicitud de revisión de oficio y, el 23 de enero de 2019, un recurso de reposición, relativos, respectivamente, a los períodos comprendidos entre enero de 2015 y octubre de 2016 y entre marzo de 2017 y octubre de 2018.
- 42 Estos recursos fueron desestimados mediante resolución de la Administración tributaria de 27 de septiembre de 2019.
- 43 NOS SGPS presentó una solicitud de arbitraje ante el Centro de Arbitraje Administrativo — CAAD, que desestimó sus pretensiones mediante resolución de 6 de enero de 2021.
- 44 Al considerar que el laudo arbitral era contrario a un laudo arbitral firme relativo a una misma cuestión fundamental de Derecho, la sociedad de cartera interpuso un recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal), que es el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-290/22.
- 45 Dicho órgano jurisdiccional señala que, al delimitar la exención del impuesto sobre actos jurídicos documentados que grava operaciones de crédito como las controvertidas en los asuntos principales, el legislador portugués optó por remitirse expresamente al tipo y a la forma de entidad financiera contemplados en la «legislación comunitaria».

- 46 En tales circunstancias, el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Está comprendida en el concepto de “entidad financiera”, en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva [2013/36] y del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento [n.º 575/2013], una sociedad de cartera domiciliada en Portugal, [...] que tiene por único objeto la gestión de participaciones en otras sociedades que no operan en el sector de los seguros?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 47 De las resoluciones de remisión se desprende que los litigios principales se refieren a la aplicación de una normativa fiscal nacional que no está comprendida en el ámbito de aplicación ni de la Directiva 2013/36 ni del Reglamento n.º 575/2013.
- 48 Con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de los Tratados y de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. En el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el referido artículo, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, en principio, debe pronunciarse (sentencia de 30 de enero de 2020, I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 49 Aplicando esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se ha declarado en reiteradas ocasiones competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial relativas a disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones en las que los hechos del procedimiento principal se situaban fuera del ámbito de aplicación de ese Derecho, pero en las que las disposiciones del Derecho de la Unión habían sido declaradas aplicables por el Derecho nacional, al atenderse, para resolver situaciones que no correspondían al Derecho de la Unión, a las soluciones adoptadas por este último (sentencias de 19 de octubre de 2017, Europamur Alimentación, C-295/16, EU:C:2017:782, apartado 29, y de 30 de enero de 2020, I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 50 Pues bien, los órganos jurisdiccionales remitentes han precisado que la normativa portuguesa controvertida en el litigio principal reserva la aplicación de la exención fiscal invocada por las demandantes en los litigios principales únicamente a las «entidades financieras» y que dicha normativa define este concepto mediante una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión.
- 51 Por lo tanto, el Tribunal de Justicia está facultado para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 52 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva 2013/36 y el artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 deben interpretarse en el sentido de que una empresa cuya actividad consiste en adquirir participaciones en sociedades que no ejercen actividades en el sector financiero está comprendida en el concepto de «entidad financiera», en el sentido de dicha Directiva y de dicho Reglamento.
- 53 Según reiterada jurisprudencia, de las exigencias de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que debe buscarse teniendo en cuenta no solo el tenor de la disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forme parte [véase, en este sentido, la sentencia de 30 de marzo de 2023, M. Ya. M. (Renuncia a la herencia por un coheredero), C-651/21, EU:C:2023:277, apartado 41 y jurisprudencia citada].
- 54 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva 2013/36, esta disposición indica que, a efectos de esa Directiva, se entenderá por «entidad financiera» una entidad financiera tal como se define en el artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013.
- 55 El artículo 4, apartado 1, punto 26, de dicho Reglamento, en relación con su artículo 4, apartado 1, punto 3, dispone que, a efectos del referido Reglamento, se entenderá por «entidad financiera» una empresa, distinta de una entidad de crédito o de una empresa de inversión, cuya actividad principal consista en adquirir participaciones o en ejercer una o varias actividades de las que se recogen en el anexo I, puntos 2 a 12 y 15, de la Directiva 2013/36, incluyendo las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las entidades de pago y las sociedades de gestión de activos. Dicho artículo 4, apartado 1, punto 26, excluye, en cambio, del concepto de «entidad financiera» a las sociedades de cartera de seguros y a las sociedades mixtas de cartera de seguros.
- 56 Así pues, esta disposición menciona, con carácter general, a las empresas cuya actividad principal consista en adquirir participaciones como comprendidas en el concepto de «entidad financiera», en el sentido de dicho Reglamento, y, en su versión aplicable en las fechas pertinentes para los procedimientos principales, excluye de este concepto únicamente a las entidades de crédito, a las empresas de inversión y a determinadas sociedades de cartera pertenecientes al sector de los seguros.
- 57 A este respecto, debe precisarse que, si bien el artículo 1, punto 2, letra a), inciso iii), del Reglamento 2019/876 prevé una nueva redacción del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013, que excluye del concepto de «entidad financiera», en el sentido de tal Reglamento, también a las meras sociedades de participación industrial, de la resolución de remisión en el asunto C-290/22 se desprende que esta nueva redacción no es aplicable, *ratione temporis*, a los litigios principales.

- 58 Además, aunque el tenor del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 se refiere a las empresas cuya actividad principal consista en ejercer una o varias actividades de las que se recogen en el anexo I, puntos 2 a 12 y 15, de la Directiva 2013/36, actividades que pertenecen al sector financiero, el empleo de la conjunción de coordinación «o» indica que el legislador de la Unión no pretendió hacer del ejercicio directo de una o de varias de esas actividades un criterio para definir el concepto de «entidad financiera», en el sentido del Reglamento n.º 575/2013.
- 59 Dicho esto, es preciso subrayar igualmente que del tenor del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 se desprende que debe considerarse que las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera constituyen «entidades financieras», en el sentido de ese Reglamento.
- 60 Pues bien, por un lado, el artículo 4, apartado 1, punto 20, del citado Reglamento señala que se entenderá por «sociedad financiera de cartera», en el sentido de este, una entidad financiera que no sea una sociedad financiera mixta de cartera y cuyas filiales sean, exclusiva o principalmente, entidades de crédito, empresas de inversión o entidades financieras, siendo al menos una de esas filiales una entidad de crédito o una empresa de inversión.
- 61 Por otro lado, del artículo 4, apartado 1, punto 21, del Reglamento n.º 575/2013, puesto en relación con el artículo 2, punto 15, de la Directiva 2002/87, resulta que debe considerarse que es una «sociedad financiera mixta de cartera», en el sentido de ese Reglamento, una empresa matriz distinta de una entidad de crédito, de una empresa de seguros o de una empresa de inversión que, junto con sus filiales, una de las cuales al menos sea una entidad de crédito, una empresa de seguros o una empresa de inversión, y otras entidades, constituya un conglomerado financiero.
- 62 Así pues, resulta que las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera constituyen tipos de sociedades definidas con precisión, que se caracterizan a la vez por el hecho de que su actividad principal consiste en adquirir participaciones y por la existencia de vínculos específicos con una entidad de crédito, una empresa de seguros o una empresa de inversión.
- 63 De ello se deduce que la mención expresa, en el artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013, a las sociedades financieras de cartera y a las sociedades financieras mixtas de cartera carecería de toda utilidad si, por el mero hecho de que dicha disposición se refiere a las empresas cuya actividad principal consiste en adquirir participaciones, debiera entenderse de forma que incluya sistemáticamente en el concepto de «entidad financiera», en el sentido de ese Reglamento, a todas las sociedades que ejercen tal actividad principal.
- 64 Sin embargo, como señaló la Abogada General en el punto 41 de sus conclusiones, de los propios términos del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 se desprende que la lista de entidades financieras recogida en esta disposición no tiene carácter exhaustivo. Por consiguiente, de la mención, en esa disposición, a las sociedades financieras de cartera y a las sociedades financieras mixtas de cartera no cabe deducir que la inexistencia de determinados vínculos específicos con una entidad de crédito, con una empresa de seguros o con una empresa de inversión se oponga necesariamente a la calificación de «entidad financiera» en el sentido de dicho Reglamento.

- 65 En segundo lugar, el contexto que rodea al artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva 2013/36 y al artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 muestra que el legislador de la Unión definió el régimen aplicable a las entidades financieras basándose en la existencia de un vínculo entre estas y el ejercicio de determinadas actividades del sector financiero.
- 66 De entrada, el principal elemento del régimen aplicable a las entidades financieras definido por la Directiva 2013/36 consiste en la facultad que tienen de ejercer, en el marco de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, actividades que pertenecen al sector financiero en otro Estado miembro.
- 67 En efecto, el artículo 34 de esta Directiva, titulado «Entidades financieras» y que constituye el único artículo de la citada Directiva que se refiere únicamente a las entidades financieras, autoriza, en determinadas condiciones, a tales entidades a ejercer las actividades enumeradas en el anexo I de dicha Directiva en otro Estado miembro. Este artículo concreta así el principio, enunciado en el considerando 20 de la misma Directiva, según el cual conviene hacer extensivo, con sujeción a condiciones, el reconocimiento mutuo de determinadas actividades financieras cuando estas sean ejercidas por una entidad financiera filial de una entidad de crédito.
- 68 Por lo tanto, a efectos de la aplicación del artículo 34 de la Directiva 2013/36 carece de interés el hecho de que una empresa sea calificada de «entidad financiera», en el sentido de tal Directiva, si esa empresa no pretende ejercer actividades propias del sector financiero.
- 69 Además, el Reglamento n.º 575/2013 establece, a efectos de la aplicación de los requisitos prudenciales impuestos por dicho Reglamento, una serie de consecuencias de la atribución de la calificación de «entidad financiera» a una empresa determinada.
- 70 Más concretamente, del artículo 18, apartado 1, de dicho Reglamento resulta que las entidades de crédito y las empresas de inversión que estén obligadas a cumplir los requisitos del mismo Reglamento sobre la base de su situación consolidada llevarán a cabo, en principio, la plena consolidación de, en particular, todas las entidades financieras que sean sus filiales o, en su caso, las filiales de la misma sociedad financiera de cartera matriz o de la sociedad financiera mixta de cartera matriz.
- 71 En cambio, esta disposición no obliga a llevar a cabo una consolidación prudencial que incluya a todas las filiales de las entidades y empresas de inversión.
- 72 Además, del artículo 4, apartado 1, punto 27, del Reglamento n.º 575/2013 se desprende que las entidades financieras constituyen, al igual que las entidades de crédito, las empresas de inversión y las empresas de seguros, «entes del sector financiero».
- 73 Pues bien, de los artículos 36, apartado 1, letras g) a i), 56, letras c) y d), y 66, letras b) a d), de dicho Reglamento se desprende que las inversiones realizadas por las entidades de crédito y por las empresas de inversión en entes del sector financiero están sujetas a un régimen específico que implica, en particular, determinadas deducciones al calcular los fondos propios de esas entidades y empresas.
- 74 En cambio, las participaciones cualificadas de las entidades de crédito y de las empresas de inversión fuera del sector financiero se rigen por normas diferentes, establecidas, en particular, en los artículos 36, apartado 1, letra k), 89 y 90 del referido Reglamento, normas que pueden implicar, en particular, una ponderación de esas participaciones para el cálculo de los requisitos

de fondos propios o una prohibición de dichas participaciones cuando estas excedan de determinados porcentajes de fondos propios de la entidad de crédito o de la empresa de inversión de que se trate.

- 75 De lo anterior se desprende que el Reglamento n.º 575/2013 define normas relativas a la consolidación y a los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y de las empresas de inversión que, en la medida en que son específicas de las participaciones en entidades financieras o en otros entes del sector financiero y difieren de las normas aplicables a las participaciones fuera del sector financiero, pueden considerarse fundadas en la toma en consideración de la especificidad de las actividades de dicho sector.
- 76 Pues bien, tal lógica se vería cuestionada en caso de aplicación de las normas específicas de las participaciones en los entes del sector financiero a una participación fuera de dicho sector de una entidad de crédito o de una empresa de inversión, por el mero hecho de que esta última participación se realizara a través de una filial de esa entidad o de esa empresa cuya actividad consistiera en adquirir participaciones.
- 77 Por último, el artículo 5 de la Directiva 2013/36 prevé la coordinación interna de las actividades de las autoridades competentes para la supervisión no solo de las entidades de crédito y de las empresas de inversión, sino también de las entidades financieras, estableciendo así un vínculo entre, por una parte, la supervisión prudencial del sector financiero y, por otra, el control de las entidades financieras.
- 78 Asimismo, los artículos 117, apartado 1, y 118 de esta Directiva establecen obligaciones de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, que son aplicables a las entidades financieras, sin extender este régimen a las entidades no pertenecientes al sector financiero en las que una entidad de crédito o una empresa de inversión posea participaciones.
- 79 En tercer lugar, del artículo 1 de la Directiva 2013/36 y del artículo 1 del Reglamento n.º 575/2013 resulta que estos actos tienen por objeto definir las normas relativas al acceso a la actividad, a la supervisión y a diversos requisitos aplicables a las entidades de crédito y a las empresas de inversión. Igualmente, del considerando 5 de esta Directiva y del considerando 14 de dicho Reglamento se desprende que tales actos tienen como objetivo, en particular, contribuir a la realización del mercado interior en el sector de las entidades de crédito.
- 80 De todos los elementos anteriores resulta que no puede considerarse que una empresa cuya actividad principal no guarda relación con el sector financiero, en la medida en que no ejerce, ni directamente ni a través de participaciones, una o varias de las actividades enumeradas en el anexo I de la Directiva 2013/36, constituya una entidad financiera, en el sentido de la Directiva 2013/36 y del Reglamento n.º 575/2013.
- 81 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 3, apartado 1, punto 22, de la Directiva 2013/36 y el artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 deben interpretarse en el sentido de que una empresa cuya actividad consiste en adquirir participaciones en sociedades que no ejercen actividades en el sector financiero no está comprendida en el concepto de «entidad financiera», en el sentido de dicha Directiva y de dicho Reglamento.

Costas

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

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

El artículo 3, apartado 1, punto 22, 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, así como el artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012,

deben interpretarse en el sentido de que

una empresa cuya actividad consiste en adquirir participaciones en sociedades que no ejercen actividades en el sector financiero no está comprendida en el concepto de «entidad financiera», en el sentido de dicha Directiva y de dicho Reglamento.

Firmas