



# Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de junio de 2024\*

«Recurso de casación — Política económica y monetaria — Unión bancaria — Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Mecanismo Único de Resolución — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Artículo 18, apartado 7 — Adopción por la Junta Única de Resolución de un dispositivo de resolución — Aprobación de este dispositivo por la Comisión Europea — Artículo 86, apartado 2 — Acto recurrible — Recurso de anulación — Admisibilidad»

En el asunto C-551/22 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 17 de agosto de 2022,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. L. Flynn, la Sra. P. Němečková, el Sr. A. Nijenhuis, la Sra. A. Steiblytė y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes,

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno**, con domicilio en Madrid,

**Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)**, con domicilio en Zúrich (Suiza), representada por los Sres. R. C. Pelayo Jiménez y R. Pelayo Torrent, abogados,

partes demandantes en primera instancia,

**Junta Única de Resolución (JUR)**, representada por las Sras. H. Ehlers, M. S. Fernández Rupérez y A. R. Lapresta Bienz y el Sr. J. M. Rius Riu, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. F. B. Fernández de Trocóniz Robles, abogado, y los Sres. B. Meyring y S. Schelo, Rechtsanwälte,

parte demandada en primera instancia,

**Reino de España**,

**Parlamento Europeo**, representado por el Sr. J. Étienne, la Sra. P. López-Carceller, el Sr. M. Menegatti, la Sra. L. Stefani y el Sr. L. Visaggio, en calidad de agentes,

\* Lengua de procedimiento: español.

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. J. Bauerschmidt y las Sras. J. Haunold, H. Marcos Fraile y A. Westerhof Löfflerová, en calidad de agentes,

**Banco Santander, S. A.**, con domicilio social en Santander (Cantabria), representado por los Sres. J. Remón Peñalver y J. M. Rodríguez Cárcamo, la Sra. A. M. Rodríguez Conde y el Sr. D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (Ponente), F. Biltgen y N. Piçarra, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin y P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi, los Sres. N. Jääskinen y N. Wahl, la Sra. I. Ziemele y el Sr. D. Gratsias, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de junio de 2023;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 9 de noviembre de 2023;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 1 de junio de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR (T-481/17, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2022:311), por la que dicho Tribunal desestimó el recurso de anulación interpuesto por la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno (en lo sucesivo, «Fundación») y la Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) contra la Decisión SRB/EES/2017/08 de la Sesión Ejecutiva de la Junta Única de Resolución (JUR), de 7 de junio de 2017, relativa a la adopción de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «dispositivo de resolución controvertido»).

## Marco jurídico

### *Reglamento (UE) n.º 1024/2013*

- 2 El artículo 6, apartados 4 y 5, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63), dispone lo siguiente:

«4. En relación con las funciones definidas en el artículo 4, con excepción de las letras a) y c) de su apartado 1, el [Banco Central Europeo (BCE)] tendrá las competencias establecidas en el apartado 5 del presente artículo y las autoridades nacionales tendrán las competencias establecidas en el apartado 6 del presente artículo [...] en materia de supervisión de las siguientes entidades de crédito, sociedades financieras de cartera o sociedades financieras mixtas de cartera, o sucursales establecidas en Estados miembros participantes de entidades de crédito establecidas en Estados miembros no participantes:

- aquellas que sean menos significativas en base consolidada, con el mayor nivel de consolidación existente dentro de los Estados miembros participantes, o individualmente en el caso específico de las sucursales, que estén establecidas en Estados miembros participantes, de las entidades de crédito establecidas en Estados miembros no participantes. El carácter significativo se evaluará basándose en los siguientes criterios:
  - i) tamaño,
  - ii) importancia para la economía de la Unión [Europea] o de cualquier Estado miembro participante,
  - iii) carácter significativo de las actividades transfronterizas.

Con respecto al párrafo primero, una entidad de crédito, o sociedad financiera de cartera o sociedad financiera mixta de cartera, no se considerará menos significativa, a menos que lo justifiquen circunstancias particulares que se especificarán en el método, si se reúne alguna de las siguientes condiciones:

- i) que el valor total de sus activos supere los 30 000 000 000 [de euros],
- ii) que la ratio de sus activos totales respecto del [producto interior bruto (PIB)] del Estado miembro participante de establecimiento supere el 20 %, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5 000 000 000 [de euros],
- iii) que, previa notificación por su autoridad nacional competente en el sentido de que considera que esa entidad tiene importancia significativa para la economía nacional, el BCE tome una decisión por la que confirma dicho carácter significativo tras haber realizado una evaluación global, incluida una evaluación del balance, de dicha entidad financiera.

Asimismo, el BCE podrá, por iniciativa propia, estudiar si una institución tiene una relevancia significativa cuando hubiese establecido filiales bancarias en más de un Estado miembro participante y su activo o pasivo transfronterizo represente una parte importante de su activo o pasivo total, sujeto a las condiciones establecidas en el método.

[...]

5. Por lo que atañe a las entidades de crédito a que hace referencia el apartado 4, y dentro del marco definido en el apartado 7:

[...]

b) cuando sea necesario para garantizar una aplicación coherente de normas de supervisión estrictas, el BCE podrá decidir en cualquier momento, por iniciativa propia previa consulta de las autoridades nacionales competentes o a instancia de una autoridad nacional competente, ejercer por sí mismo directamente todos los poderes pertinentes por lo que respecta a una o varias de las entidades de crédito a que se refiere el artículo 4 [...]

[...]».

### ***Reglamento MUR***

3 Los considerandos 24, 26, 62, 90 y 120 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento MUR»), están redactados en los siguientes términos:

«(24) Teniendo en cuenta que solo las instituciones de la Unión pueden establecer la política de resolución de la Unión y que sigue existiendo un margen de discreción para adoptar cada dispositivo de resolución específico, es necesario prever una intervención adecuada del Consejo [de la Unión Europea] y de la Comisión, en cuanto instituciones que, de conformidad con el artículo 291 del [Tratado FUE], pueden ejercer competencias de ejecución. La evaluación de los aspectos discrecionales de las decisiones de resolución tomadas por la Junta debe ser efectuada por la Comisión. Dada la considerable repercusión que las decisiones de resolución tienen sobre la estabilidad financiera de los Estados miembros y de la Unión como tal, así como sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros, es importante que se confieran al Consejo competencias de ejecución para tomar determinadas decisiones en materia de resolución. Debe ser por tanto el Consejo quien, a propuesta de la Comisión, ejerza un control efectivo de la evaluación realizada por la Junta sobre la existencia de un interés público y quien evalúe cualquier modificación significativa del importe del Fondo que deba utilizarse en una medida de resolución concreta. Además, deben otorgarse a la Comisión poderes para adoptar actos delegados que especifiquen en mayor medida los criterios o las condiciones que la Junta debe tener en cuenta en el ejercicio de sus distintas competencias. Dicha atribución de funciones de resolución no debe obstaculizar en modo alguno el funcionamiento del mercado interior de los servicios financieros. Por consiguiente, la [Autoridad Bancaria Europea (ABE)] debe mantener su cometido y conservar todas sus prerrogativas y funciones actuales: debe desarrollar la legislación de la Unión aplicable a todos los Estados miembros y contribuir a una aplicación coherente de la misma, así como mejorar la convergencia de las prácticas de resolución en toda la Unión.

[...]

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

Debe considerarse significativa toda modificación del importe del Fondo igual o superior a un 5 % respecto de la propuesta original de la Junta. El Consejo debe, bien aprobar la propuesta de la Comisión, bien presentar objeciones a la misma sin modificarla. En su calidad de observadora en las reuniones de la Junta, la Comisión, con carácter permanente, debe comprobar que el dispositivo de resolución adoptado por la Junta sea plenamente conforme con el presente Reglamento, garantice un equilibrio adecuado entre los distintos objetivos e intereses en juego, respete el interés público y que se preserve la integridad del mercado interior. Teniendo en cuenta que la medida de resolución exige un proceso de toma de decisiones sumamente rápido, el Consejo y la Comisión deben cooperar estrechamente, sin que el Consejo repita el trabajo preparatorio ya emprendido por la Comisión. La Junta debe dar instrucciones a las autoridades nacionales de resolución, que deben tomar todas las medidas necesarias para aplicar el dispositivo de resolución.

[...]

- (62) La interferencia con los derechos de propiedad no debe ser desproporcionada. En consecuencia, los accionistas y los acreedores afectados no deben incurrir en pérdidas más importantes que las que hubieran sufrido si el ente hubiera sido liquidado en el momento de la adopción de la decisión de resolución. En caso de transmisión parcial de los activos de una entidad objeto de resolución a un comprador privado o a una entidad puente, la parte residual de la entidad objeto de resolución debe ser liquidada con arreglo a un procedimiento de insolvencia ordinario. Con el fin de proteger a los accionistas y a los acreedores del ente durante el procedimiento de liquidación, los mismos han de tener derecho a recibir no menos de lo que se estime habrían recuperado si el ente en su conjunto hubiera sido liquidado con arreglo a un procedimiento de insolvencia ordinario.

[...]

- (90) Al aplicar los instrumentos de resolución y ejercer las competencias de resolución, la Junta debe dar las instrucciones correspondientes a las autoridades nacionales de resolución para asegurarse de que se informe y, cuando proceda, se consulte a los representantes de los empleados de los entes afectados con arreglo a lo dispuesto en 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 recuperación 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; corrección de errores en DO 2020, L 378, p. 27)].

[...]

(120) El [Mecanismo Único de Resolución (MUR)] reúne a la Junta, al Consejo, a la Comisión y a las autoridades de resolución de los Estados miembros participantes. El Tribunal de Justicia es competente para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por la Junta, el Consejo y la Comisión, de conformidad con el artículo 263 [TFUE], así como para determinar su responsabilidad extracontractual. Además, el Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 267 [TFUE], es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, a petición de las autoridades judiciales nacionales, sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Las autoridades judiciales nacionales deben ser competentes, de conformidad con su legislación nacional, para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por las autoridades de resolución de los Estados miembros participantes en el ejercicio de las funciones que les confiere el presente Reglamento, así como para determinar su responsabilidad extracontractual.»

4 El artículo 1 del Reglamento MUR, titulado «Objeto», dispone:

«El presente Reglamento establece unas normas y un procedimiento uniformes para la resolución de los entes a que se refiere el artículo 2 que estén establecidos en los Estados miembros participantes mencionados en el artículo 4.

Dichas normas y dicho procedimiento uniformes serán aplicados por la Junta Única de Resolución establecida con arreglo al artículo 42 (“la Junta”) conjuntamente con el Consejo y la Comisión y las autoridades nacionales de resolución en el marco del [MUR] establecido por el presente Reglamento. El MUR contará con el respaldo de un Fondo Único de Resolución (“el Fondo”).

[...]»

5 El artículo 2 de este Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

«El presente Reglamento se aplicará a los entes siguientes:

- a) las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes;
- b) las empresas matrices, incluidas las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera establecidas en uno de los Estados miembros participantes, cuando estén sujetas a la supervisión en base consolidada del BCE de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra g), del Reglamento [n.º 1024/2013];

[...]».

6 El artículo 7 del Reglamento MUR, titulado «Reparto de funciones dentro del MUR», preceptúa en sus apartados 1 y 2:

«1. La Junta será responsable del funcionamiento eficaz y coherente del MUR.

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

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

7 El artículo 14 del Reglamento MUR, titulado «Objetivos de la resolución», dispone:

«1. Cuando actúen en el marco del procedimiento de resolución a que se refiere el artículo 18, la Junta, el Consejo y la Comisión y, cuando corresponda, las autoridades nacionales de resolución, ejerciendo sus respectivas responsabilidades, tendrán en cuenta los objetivos de esta y elegirán los instrumentos y competencias de resolución que, en su opinión, mejor se encaminen a los objetivos de la resolución fijados según las circunstancias del caso.

2. Los objetivos de la resolución a que se refiere el apartado 1 son los siguientes:

- a) garantizar la continuidad de las funciones esenciales;
- b) evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio, incluidas las infraestructuras de mercado, y manteniendo la disciplina de mercado;
- c) proteger los fondos públicos minimizando la dependencia respecto de ayudas financieras públicas extraordinarias;
- d) proteger a los depositantes cubiertos por la Directiva 2014/49/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO 2014, L 173, p. 149),] y a los inversores cubiertos por la Directiva 97/9/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de marzo de 1997, relativa a los sistemas de indemnización de los inversores (DO 1997, L 84, p. 22)];
- e) proteger los fondos y los activos de los clientes.

Al perseguir los objetivos a que se refiere el párrafo primero, la Junta, el Consejo, la Comisión y, cuando proceda, las autoridades nacionales de resolución tratarán de minimizar el coste de la resolución y de evitar toda destrucción de riqueza que no sea necesaria para alcanzar los objetivos de la resolución.

3. A reserva de las diferentes disposiciones del presente Reglamento, los objetivos de resolución son de importancia equivalente y se equilibrarán convenientemente según la naturaleza y las circunstancias de cada caso.»

8 De conformidad con el artículo 15, apartado 1, de ese Reglamento, la JUR, el Consejo, la Comisión y, cuando proceda, las autoridades nacionales de resolución «tomarán todas las medidas oportunas» para garantizar que la medida de resolución se ajuste a los principios establecidos en la propia disposición, cuando actúen en el marco del procedimiento de resolución a que se refiere el artículo 18 de dicho Reglamento.

9 El artículo 18 del Reglamento MUR, titulado «Procedimiento de resolución», establece:

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

- a) que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo;
- b) teniendo en cuenta el calendario y otras circunstancias pertinentes, que no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado, incluidas las medidas por parte del [sistema institucional de protección (SIP)], o de supervisión emprendidas en relación con el ente, incluidas las medidas de actuación temprana o la amortización o conversión de los instrumentos de capital de conformidad con el artículo 21, puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable;
- c) que la medida de resolución sea necesaria para el interés público de conformidad con el apartado 5.

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

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

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

2. Sin perjuicio de los casos en que el BCE haya decidido ejercer directamente las funciones de supervisión relativas a entidades de crédito de conformidad con el artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento [n.º 1024/2013], en caso de que se reciba una comunicación de conformidad con el apartado 1, o de que la Junta tenga la intención de hacer una evaluación con arreglo al apartado 1,

por propia iniciativa, en relación con un ente o grupo mencionados en el artículo 7, apartado 3, la Junta deberá comunicar su evaluación sin demora al BCE.

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Consejo o la Comisión, según el caso, justificarán por qué ejercen su competencia de presentar objeciones.

Si, en el plazo de 24 horas a partir de la transmisión del dispositivo de resolución por la Junta, el Consejo aprueba la propuesta de la Comisión para modificar el dispositivo de resolución por la razón mencionada en el párrafo tercero, letra b), o si la Comisión presenta objeciones de conformidad con el párrafo segundo, la Junta modificará en un plazo de ocho horas el dispositivo de resolución de conformidad con las razones expresadas.

Si el dispositivo de resolución adoptado por la Junta prevé la exclusión de determinados pasivos en las circunstancias excepcionales mencionadas en el artículo 27, apartado 5, y si dicha exclusión exige una aportación del Fondo o una fuente de financiación alternativa, para proteger la integridad del mercado interior, la Comisión podrá prohibir la exclusión propuesta o exigir que se modifique exponiendo razones adecuadas basadas en el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 27 y en el acto delegado adoptado por la Comisión sobre la base del artículo 44, apartado 11, de la Directiva [2014/59].

8. Si el Consejo formula objeciones a que se someta a una entidad a un procedimiento de resolución por el motivo de que no se cumple el criterio de interés público a que hace referencia la letra c) del apartado 1, la entidad en cuestión será liquidada de manera ordenada de conformidad con la legislación nacional aplicable.

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

10. La Comisión estará facultada para recabar de la Junta cualquier información que considere pertinente para el desempeño de sus funciones con arreglo al presente Reglamento. La Junta estará facultada, con arreglo al capítulo 5 del presente título, para recabar de cualquier persona toda la información necesaria para decidir sobre una medida de resolución y prepararla, incluidas actualizaciones y complementos de la información proporcionada en los planes de resolución.»

10 El artículo 22 del Reglamento MUR, titulado «Principios generales de los instrumentos de resolución», dispone en sus apartados 2 y 4:

«2. Los instrumentos de resolución a que se refiere el artículo 18, apartado 6, letra b), son los siguientes:

- a) el instrumento de venta del negocio;
- b) el instrumento de la entidad puente;
- c) el instrumento de segregación de activos;

d) el instrumento de recapitalización interna.

[...]

4. Los instrumentos de resolución se aplicarán para alcanzar los objetivos de la resolución especificados en el artículo 14, de conformidad con los principios de la resolución especificados en el artículo 15. Podrán aplicarse individualmente o en cualquier combinación, con excepción del instrumento de segregación de activos que solo podrá aplicarse conjuntamente con otro instrumento de resolución.»

11 El artículo 23 de este Reglamento, titulado «Dispositivo de resolución», preceptúa:

«El dispositivo de resolución adoptado por la Junta con arreglo al artículo 18 establecerá, de acuerdo con toda decisión que se haya adoptado sobre ayudas estatales o del Fondo, los detalles de los instrumentos de resolución que deberán aplicarse a la entidad objeto de resolución [...] y determinará los importes específicos y los fines para los que se utilizará el Fondo.

[...]

Al adoptar un dispositivo de resolución, la Junta, el Consejo y la Comisión tendrán en cuenta y seguirán el plan de resolución a que se refiere el artículo 8, a no ser que, en vista de las circunstancias del caso, la Junta considere que los objetivos de resolución se alcanzarán de manera más eficaz tomando medidas que no estén previstas en dicho plan.

En el transcurso del proceso de resolución, la Junta podrá modificar y actualizar el dispositivo de resolución como corresponda a la luz de las circunstancias del caso. Para las modificaciones y actualizaciones se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 18.

[...]»

12 El artículo 30 de dicho Reglamento, titulado «Obligación de cooperar e intercambio de información en el seno del MUR», establece en sus apartados 1 y 2:

«1. La Junta informará a la Comisión de cualquier medida que adopte para preparar la resolución. En lo relativo a las informaciones recibidas de la Junta, los miembros del Consejo y de la Comisión y asimismo el personal del Consejo y de la Comisión estarán sujetos a los requisitos del secreto profesional establecidos en el artículo 88.

2. En el ejercicio de sus responsabilidades respectivas conforme al presente Reglamento, la Junta, el Consejo, la Comisión, el BCE y las autoridades nacionales de resolución y las autoridades nacionales competentes cooperarán estrechamente entre sí, en particular en las fases de planificación de la resolución, actuación temprana y resolución en aplicación de los artículos 8 a 29. Se facilitarán mutuamente toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.»

13 El artículo 43, apartado 3, del Reglamento MUR está redactado en los siguientes términos:

«La Comisión y el BCE designarán cada uno un representante con derecho a participar en las reuniones de las sesiones plenarias y ejecutivas como observador permanente.

Los representantes de la Comisión y del BCE tendrán derecho a participar en los debates y tendrán acceso a todos los documentos.»

- 14 A tenor del artículo 86 de este Reglamento, titulado «Recursos ante el Tribunal de Justicia»:
- «1. Las decisiones del Panel de Recurso o, cuando no quepa recurso ante el Panel de Recurso, de la Junta, podrán recurrirse ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 263 [TFUE].
  2. Los Estados miembros y las instituciones de la [Unión], así como cualquier persona física o jurídica podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Junta, de conformidad con el artículo 263 [TFUE].
  3. En caso de que la Junta esté obligada a intervenir y se abstenga de tomar una decisión, podrá interponerse ante el Tribunal de Justicia un recurso por omisión de conformidad con el artículo 265 [TFUE].
  4. La Junta tomará las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia.»

### **Antecedentes del litigio**

- 15 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 24 a 80 de la sentencia recurrida. A efectos del presente recurso de casación, pueden resumirse del siguiente modo.
- 16 Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular»), era una entidad de crédito que estaba sometida a la supervisión prudencial directa del BCE.
- 17 En su sesión ejecutiva de 7 de junio de 2017, la JUR, mediante la Decisión SRB/EES/2017/08, adoptó, basándose en el Reglamento MUR, el dispositivo de resolución controvertido respecto de Banco Popular.
- 18 A tenor del artículo 1 del dispositivo de resolución, la JUR, al considerar que se cumplían las condiciones del artículo 18, apartado 1, del Reglamento MUR, decidió someter a Banco Popular a un procedimiento de resolución a partir de la fecha de la resolución.
- 19 Como se desprende de los artículos 2 a 4 de dicho dispositivo de resolución, la JUR consideró, primero, que Banco Popular estaba en graves dificultades o que probablemente fuera a estarlo; a continuación, que no había medidas alternativas que pudieran corregir esta situación de Banco Popular en un período de tiempo razonable, y, por último, que era necesario adoptar una medida de resolución en forma de instrumento de venta del negocio de ese banco para garantizar la continuidad de las funciones esenciales de dicha entidad y evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera.
- 20 El artículo 5, apartado 1, del dispositivo de resolución controvertido está redactado en los siguientes términos:
- «El instrumento de resolución que se aplicará a [Banco Popular] consiste en la venta del negocio de conformidad con el artículo 24 del [Reglamento MUR] mediante la transferencia de acciones a un comprador. La amortización y la conversión de instrumentos de capital se ejercerán inmediatamente antes de la aplicación del instrumento de venta del negocio.»
- 21 El artículo 6 del dispositivo de resolución precisaba los detalles relativos a la amortización y a la venta del negocio.

- 22 Además, el artículo 12, apartado 1, de dicho dispositivo de resolución indicaba que este «entrar[ía] en vigor» el 7 de junio de 2017 a las 6.30 h.
- 23 El 7 de junio de 2017, a las 5.13 h, el dispositivo de resolución controvertido fue sometido a la Comisión para su aprobación.
- 24 Ese mismo día, a las 6.30 h, dicha institución adoptó la Decisión (UE) 2017/1246, por la que se aprueba el régimen de resolución de Banco Popular Español, S. A. (DO 2017, L 178, p. 15; corrección de errores en DO 2017, L 320, p. 31, y en DO 2018, C 410, p. 7), y la notificó a la JUR. El considerando 4 de esa Decisión, tal como quedó corregido el 6 de diciembre de 2017 (DO 2017, L 320, p. 31), indica lo siguiente:

«La Comisión aprueba el régimen de resolución. En particular, está de acuerdo con las razones por las que es necesaria una resolución en aras del interés general, aducidas por la JUR de conformidad con el artículo 18, apartado 5, del [Reglamento MUR].»

- 25 También el 7 de junio de 2017, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) adoptó las medidas necesarias para ejecutar el dispositivo de resolución controvertido, con arreglo al artículo 29 del Reglamento MUR.

### **Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 26 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 2 de agosto de 2017, la Fundación y la SFL, en aquel entonces accionistas de Banco Popular, interpusieron un recurso de anulación del dispositivo de resolución controvertido.
- 27 Mediante resoluciones de los días 1 de agosto de 2018 y 12 de abril de 2019, se admitió, respectivamente, la intervención del Reino de España, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, por un lado, y de Banco Santander, S. A., por otro, en apoyo de las pretensiones de la JUR.
- 28 Aunque la JUR se limitó a solicitar que se desestimara el recurso en cuanto al fondo sin impugnar la admisibilidad de este, la Comisión, en su escrito de formalización de la intervención, alegó la inadmisibilidad del recurso. La Comisión sostuvo que el dispositivo de resolución controvertido era únicamente un acto intermedio, que no producía efectos jurídicos vinculantes, ya que ella era quien, mediante su Decisión 2017/1246, lo había aprobado, lo había hecho suyo y lo había dotado de tales efectos.
- 29 El Parlamento y el Consejo alegaron igualmente, en sus escritos de formalización de la intervención, que el dispositivo de resolución controvertido no producía por sí mismo efectos jurídicos frente a terceros en el sentido del artículo 263 TFUE.
- 30 Al examinar la admisibilidad del recurso, el Tribunal General comenzó recordando, en el apartado 112 de la sentencia recurrida, que es cierto que, según reiterada jurisprudencia, una parte coadyuvante carece de legitimación para proponer de forma autónoma una causa de inadmisión, por lo que el Tribunal General no está obligado a examinar los motivos de inadmisibilidad invocados exclusivamente por dicha parte. No obstante, en el apartado 113 de dicha sentencia, consideró que, si se trata de una causa de inadmisión de orden público, procede examinar de oficio la admisibilidad del recurso.

- 31 A continuación, el Tribunal General examinó si el dispositivo de resolución controvertido podía considerarse un acto impugnabile a efectos del artículo 263 TFUE. A este respecto, recordó, en los apartados 114 y 115 de la sentencia recurrida, que, según reiterada jurisprudencia, se consideran actos impugnables todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios y que, para determinar si un acto produce tales efectos, hay que atenerse a la esencia de ese acto y apreciar esos efectos a la luz de criterios objetivos, como el contenido de dicho acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora.
- 32 A este respecto, en los apartados 116 a 123 de dicha sentencia, el Tribunal General indicó lo siguiente:
- «116 [...] Procede señalar que la JUR ejerce las competencias que le atribuye el Reglamento [MUR], en particular la contemplada en el artículo 16, apartado 1, de ese Reglamento, a saber, “toma[r] una decisión sobre una medida de resolución en relación con una entidad financiera establecida en un Estado miembro participante cuando se cumplan las condiciones previstas en el artículo 18, apartado 1”. Así pues, el legislador de la Unión confirió expresamente a la JUR una competencia decisoria.
- 117 Una decisión de la JUR sobre una medida de resolución es un acto que puede entrar en vigor. El artículo 12 del dispositivo de resolución [controvertido] indica que este entró en vigor el 7 de junio de 2017 a las 6.30 h.
- 118 Además, según el artículo 23, párrafo primero, del Reglamento [MUR], el dispositivo de resolución adoptado por la JUR con arreglo al artículo 18 de ese Reglamento establecerá los detalles de los instrumentos de resolución que deberán aplicarse a la entidad objeto de resolución que deberán aplicar las autoridades nacionales de resolución de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Directiva 2014/59 traspuesta al Derecho nacional.
- 119 Así, con arreglo al artículo 9 del dispositivo de resolución [controvertido], correspondía al FROB adoptar todas las medidas necesarias para proceder a la ejecución y aplicación de dicho dispositivo. En particular, el FROB debía llevar a cabo la venta de Banco Popular según las condiciones decididas en el dispositivo de resolución [controvertido]. El artículo 10 del dispositivo de resolución [controvertido] establece asimismo que la JUR debía supervisar la ejecución de [ese] dispositivo de resolución por parte del FROB, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento [MUR].
- 120 Por lo tanto, procede considerar que, habida cuenta de su esencia, el dispositivo de resolución [controvertido] produce efectos jurídicos obligatorios.
- 121 Además, cabe señalar que el artículo 86, apartado 1, del Reglamento [MUR] establece que las decisiones del Panel de Recurso o, cuando no quepa recurso ante el Panel de Recurso, de la [JUR] podrán recurrirse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con el artículo 263 TFUE. Según el artículo 86, apartado 2, de ese Reglamento, los Estados miembros y las instituciones de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica, podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la JUR, de conformidad con el artículo 263 TFUE.

- 122 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha indicado que el artículo 86, apartado 2, del Reglamento [MUR] establece que los Estados miembros y las instituciones de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica, podrán, de conformidad con el artículo 263 TFUE, interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la JUR, la cual se cita con exclusión de cualquier otra institución, órgano u organismo de la Unión (sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE, C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369, apartado 56).
- 123 El Tribunal de Justicia también ha declarado que el procedimiento de resolución debe considerarse un procedimiento administrativo complejo en el que intervienen varias autoridades y cuyo resultado final, derivado del ejercicio, por parte de la JUR, de su competencia, es el único que puede ser objeto del control jurisdiccional contemplado en el artículo 86, apartado 2, del citado Reglamento (sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE, C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369, apartado 66).»
- 33 Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal General concluyó, en el apartado 124 de la sentencia recurrida, que el dispositivo de resolución controvertido era un acto que podía ser objeto de un recurso de anulación.
- 34 Por último, el Tribunal General consideró que esta conclusión no quedaba desvirtuada por las alegaciones formuladas por el Parlamento, el Consejo y la Comisión.
- 35 A este respecto, señaló, en primer lugar, en el apartado 127 de la sentencia recurrida, que, si bien un dispositivo de resolución solo entra en vigor mediante su aprobación por la Comisión, ello no significa que dicha aprobación conlleve la desaparición de los efectos jurídicos autónomos del dispositivo de resolución en favor de los solos efectos de la decisión de la Comisión. En los apartados 128 a 130 de dicha sentencia, aun considerando que la aprobación de la Comisión constituye una etapa necesaria para la entrada en vigor del dispositivo de resolución, al que confiere carácter jurídico, el Tribunal General consideró que el respeto de los principios relativos a la delegación de facultades establecidos en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, en lo sucesivo, «sentencia Meroni/Alta Autoridad», EU:C:1958:7), no implica que solo la decisión adoptada por la Comisión produzca efectos jurídicos. En su opinión, es necesario que la Comisión apruebe el dispositivo de resolución por lo que respecta a los aspectos discrecionales de este para que el dispositivo produzca efectos jurídicos, con lo que se evita un «verdadero desplazamiento de responsabilidad», en el sentido del criterio jurisprudencial establecido en la sentencia Meroni/Alta Autoridad. Además, el Tribunal General subrayó, en el apartado 132 de la sentencia recurrida, que la Comisión dispone de una competencia propia para evaluar los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución, pero no de la facultad de ejercer las competencias reservadas a la JUR ni de modificar el dispositivo de resolución o los efectos jurídicos de este.
- 36 En segundo lugar, el Tribunal General desestimó la alegación de que un dispositivo de resolución no es vinculante para la Comisión y constituye un acto preparatorio contra el que no cabe recurso con arreglo al artículo 263 TFUE. A este respecto, consideró, en el apartado 137 de la sentencia recurrida, que, en el marco del procedimiento administrativo complejo establecido por el Reglamento MUR, no puede considerarse que el dispositivo de resolución constituya un acto preparatorio cuyo objetivo sea preparar la decisión de la Comisión. Si bien, con arreglo al artículo 18, apartado 7, de dicho Reglamento, la aprobación del dispositivo de resolución por

parte de la Comisión tiene el efecto de hacerlo entrar en vigor y aun cuando la Comisión puede oponerse a los aspectos discrecionales del dispositivo, esta institución no puede oponerse a los aspectos meramente técnicos de este ni modificarlos.

- 37 En tercer lugar, en los apartados 140 a 142 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que tanto del artículo 86 del Reglamento MUR como de otras disposiciones de dicho Reglamento se desprende que un dispositivo de resolución es un acto recurrible. En su opinión, el artículo 86 no se refiere únicamente a las decisiones autónomas de la JUR, que no requieren la aprobación de la Comisión, sino que atañe a todas las decisiones de la JUR, con excepción de aquellas contra las que quepa recurso ante el Panel de Recurso. Así pues, según el Tribunal General, un dispositivo de resolución entra por definición en la categoría de decisiones que, en virtud del referido artículo 86, pueden recurrirse sobre la base del artículo 263 TFUE.
- 38 En cuarto lugar, el Tribunal General consideró, en el apartado 147 de la sentencia recurrida, que la interpretación contraria sería incompatible con los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, ya que el recurso de cualquier persona afectada por una decisión de resolución adoptada por la JUR quedaría sujeto a un requisito de admisibilidad no previsto expresamente.
- 39 Por último, en el apartado 148 de la sentencia recurrida, el Tribunal General rechazó la alegación de que no es posible anular el dispositivo de resolución si la decisión de la Comisión sigue en vigor. A este respecto, señaló que, en el supuesto de que tuviera que anular un dispositivo de resolución, la decisión de la Comisión mediante la que se hubiera aprobado dicho dispositivo quedaría privada de objeto.
- 40 En estas circunstancias, tras concluir, en el apartado 149 de la sentencia recurrida, que, una vez aprobado por la Comisión, un dispositivo de resolución adoptado por la JUR produce efectos jurídicos y constituye un acto que puede ser objeto de un recurso de anulación autónomo, el Tribunal General declaró, en el apartado 150 de dicha sentencia, la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto ante él.
- 41 En cuanto al fondo, el Tribunal General desestimó todos los motivos invocados y, en consecuencia, desestimó el recurso por considerarlo infundado.

### **Pretensiones de las partes**

- 42 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal General declaró en ella la admisibilidad del recurso de anulación en primera instancia.
  - Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto en el asunto T-481/17 en primera instancia y, en consecuencia, lo desestime en su totalidad.
  - Condene a las demandantes en primera instancia al pago de las costas causadas por la Comisión tanto en el procedimiento sustanciado ante el Tribunal General como en el presente recurso de casación.
- 43 La SFL solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la Comisión.

- 44 La JUR solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la Comisión.
- 45 El Parlamento solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación de la Comisión y condene en costas a las demandantes en primera instancia.
- 46 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que, en caso de que este anule la sentencia recurrida, declare que no existe ningún elemento que cuestione la legalidad del Reglamento MUR y de la Directiva 2014/59.

### **Sobre el recurso de casación**

- 47 En apoyo de su recurso de casación, interpuesto contra la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General declaró en ella que el dispositivo de resolución controvertido es un acto que puede ser objeto de recurso en virtud del artículo 263 TFUE, la Comisión invoca tres motivos. El primer motivo se basa en un error de Derecho en la interpretación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y del artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR. El segundo motivo se basa en un error de Derecho en la interpretación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y en la violación del derecho de defensa de la Comisión. El tercer motivo se basa en la motivación contradictoria de la sentencia recurrida.

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

- 48 La SFL alega la inadmisibilidad del recurso de casación. Recuerda que las pretensiones de una demanda de intervención no pueden tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes y deduce de ello que la Comisión, que tenía la condición de parte coadyuvante en primera instancia, no puede proponer una excepción de inadmisibilidad de forma autónoma en el marco del recurso de casación.
- 49 La Comisión y el Parlamento se oponen a esta argumentación.
- 50 A este respecto, de la sentencia recurrida se desprende que, ante el Tribunal General, la Comisión invocó la inadmisibilidad del recurso en primera instancia aduciendo que el dispositivo de resolución controvertido no constituye un acto impugnabile. Asimismo, como por lo demás recordó el Tribunal General en los apartados 112 y 113 de la sentencia recurrida, si bien es cierto que una parte coadyuvante carece de legitimación para proponer de forma autónoma una excepción de inadmisibilidad, no es menos cierto que, si se trata de una causa de inadmisión de orden público, procede examinar de oficio la admisibilidad del recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, EU:C:1993:111, apartados 22 y 23). En los apartados 114 a 149 de la sentencia recurrida, el Tribunal General procedió a examinar de oficio la admisibilidad del recurso y, al término del examen, declaró la admisibilidad del recurso, desestimando así implícitamente la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión. Dicho examen debe poder someterse a la apreciación del Tribunal de Justicia en el marco del presente recurso de casación.
- 51 A este respecto, el hecho de que el Tribunal General desestimara el recurso en primera instancia en cuanto al fondo mediante la sentencia recurrida no implica que el presente recurso de casación sea inadmisibile. En efecto, según reiterada jurisprudencia, será admisible el recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tribunal General en la que este, pronunciándose de oficio o

sobre una excepción de inadmisibilidad propuesta por una parte contra un recurso, haya rechazado la inadmisibilidad del recurso y, en el fallo de la misma sentencia, haya desestimado ese recurso por ser infundado (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión, C-445/07 P y C-455/07 P, EU:C:2009:529, apartado 40 y jurisprudencia citada).

- 52 De ello se deduce que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad del recurso de casación propuesta por la SFL.

### ***Sobre el fondo***

#### *Primer motivo de casación*

##### *– Alegaciones de las partes*

- 53 Mediante su primer motivo de casación, la Comisión, apoyada por el Parlamento, alega que el Tribunal General erró en la interpretación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y del artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR, al considerar, en los apartados 116 a 120, 127 y 137 de la sentencia recurrida, que el dispositivo de resolución controvertido es un acto impugnabile que produce efectos jurídicos vinculantes.
- 54 La Comisión comienza señalando que es ella o, en su caso, el Consejo quien dota al dispositivo de resolución de efectos jurídicos vinculantes, para evitar un «verdadero desplazamiento de responsabilidad», en el sentido del criterio jurisprudencial establecido en la sentencia Meroni/Alta Autoridad. Al afirmar, en el apartado 132 de la sentencia recurrida, que la Comisión no dispone de facultad alguna para modificar un dispositivo de resolución, el Tribunal General infringió lo dispuesto en el artículo 18, apartado 7, párrafos primero, segundo y séptimo, del Reglamento MUR.
- 55 A continuación, la Comisión considera que interpretar que el dispositivo de resolución controvertido produce efectos jurídicos autónomos con independencia de su aprobación por parte de la Comisión o, en su caso, del Consejo contradice el criterio jurisprudencial resultante de la sentencia Meroni/Alta Autoridad. A este respecto, indica que, en virtud de ese criterio jurisprudencial, no pueden atribuirse a entidades autónomas no previstas en los Tratados competencias que impliquen el ejercicio de facultades discrecionales. La toma de decisiones vinculantes por dichas entidades debe limitarse, en general, a cuestiones estrictamente técnicas y debe estar circunscrita a estrechos límites establecidos en el acto de base. A juicio de la Comisión, del considerando 24 del Reglamento MUR se desprende que dicho criterio jurisprudencial guió al legislador de la Unión al adoptar ese Reglamento, mediante el cual el control de los aspectos discrecionales de los dispositivos de resolución se reservó a las instituciones de la Unión dotadas de competencias en materia de política de resolución de las entidades de crédito.
- 56 Además, la Comisión sostiene que el Tribunal General, al indicar, en los apartados 130, 132 y 137 de la sentencia recurrida, que la Comisión debe valorar únicamente determinados aspectos discrecionales que son determinantes para la aprobación de un dispositivo de resolución, no tuvo en cuenta que los aspectos discrecionales están intrínsecamente vinculados a los aspectos más técnicos. La Comisión aduce que, cuando se opone a los aspectos discrecionales de un dispositivo de resolución, se opone a dicho dispositivo en su conjunto.

- 57 A juicio de la Comisión, el Reglamento MUR estableció un procedimiento administrativo complejo en el sentido de que, con arreglo al artículo 18, apartado 7, de dicho Reglamento, el procedimiento de resolución culmina con la decisión de la Comisión o, en su caso, del Consejo mediante la que se aprueba o se rechaza el dispositivo de resolución. En cambio, la evaluación de la JUR no prejuzga el resultado del procedimiento. Por lo tanto, en el marco de ese procedimiento, solo las medidas que fijen definitivamente la postura de la Comisión o del Consejo poniendo fin al referido procedimiento constituyen actos impugnables, excluyéndose, pues, las medidas intermedias, cuyo objetivo es preparar la decisión final.
- 58 Por último, en cuanto al argumento que figura en los apartados 122, 124 y 140 de la sentencia recurrida, basado en el derecho de recurso contra las decisiones de la JUR establecido en el artículo 86 del Reglamento MUR, la Comisión recuerda que las disposiciones de dicho Reglamento no pueden modificar el sistema de recursos previsto en los Tratados.
- 59 La SFL y la JUR se oponen a esta argumentación. Sostienen que el Tribunal General declaró acertadamente que el dispositivo de resolución controvertido constituye un acto impugnabile, que produce efectos jurídicos autónomos.
- 60 Comienzan señalando que, en virtud, en particular, de los artículos 7, 18, apartado 1, y 20 del Reglamento MUR, la JUR es responsable de planificar, diseñar y adoptar el dispositivo de resolución. En cambio, a su juicio, según el artículo 18, apartado 7, de dicho Reglamento, en relación con los considerandos 24 y 26 de este, la función de la Comisión y del Consejo se limita a intervenir en el procedimiento de resolución y a controlar los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución. A este respecto, la SFL puntualiza que, en caso de que la Comisión o el Consejo no presenten objeciones en el plazo de veinticuatro horas tras la transmisión del dispositivo de resolución, este entrará en vigor. Añade que, en el supuesto de que la Comisión o el Consejo no estuvieran de acuerdo con el dispositivo de resolución diseñado por la JUR, correspondería a esta última adoptar la decisión final ateniéndose a las directrices de esas instituciones.
- 61 La JUR sostiene que, si bien el artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR reserva la responsabilidad jurídica y política de los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución a la Comisión o, en su caso, al Consejo, atribuye explícitamente a la JUR los demás elementos del dispositivo de resolución. Opina que la función de estas instituciones es aprobar o rechazar el dispositivo de resolución, pero en ningún caso diseñarlo, elaborarlo o aplicarlo, y que el legislador de la Unión encomendó a la agencia especializada que es la JUR la tarea de realizar las evaluaciones muy técnicas que exige la adopción de un dispositivo de resolución. La JUR se encarga tanto de planificar, diseñar y adoptar las medidas de resolución como de supervisar la ejecución de estas por parte de las autoridades nacionales. En estas circunstancias, no puede negársele el derecho a defender un dispositivo de resolución, ya que de lo contrario se vulneraría su derecho de defensa.
- 62 A continuación, la SFL y la JUR sostienen que interpretar que la decisión de la JUR pone fin al procedimiento y, por tanto, debe ser considerada el acto impugnabile en caso de resolución de una entidad financiera no contradice el criterio jurisprudencial resultante de la sentencia Meroni/Alta Autoridad. A su juicio, el Reglamento MUR evita un «verdadero desplazamiento de responsabilidad», en el sentido de este criterio, velando por que la Comisión y, en su caso, el Consejo puedan controlar cualquier elemento discrecional de la decisión de resolución, o incluso oponerse a él. La JUR no ve ninguna contradicción entre el derecho a interponer un recurso contra la JUR, como autora del dispositivo de resolución, y el hecho de que la Comisión y, en su caso, el

Consejo estén implicados en la decisión sobre el dispositivo de resolución y de que este no pueda entrar en vigor si dichas instituciones se oponen a ello. En cualquier caso, la JUR considera que la facultad de adoptar todas las decisiones relacionadas con la resolución que se le atribuye en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento MUR no es una competencia que el Tratado atribuya a la Comisión y que esta haya decidido delegar, sino una competencia creada por el legislador de la Unión en dicho Reglamento.

- 63 Por último, la SFL señala que los considerandos 90 y 120 del Reglamento MUR y los artículos 7, 20 y 86 de este mencionan las facultades de la JUR puntualizando que las decisiones que esta adopta pueden ser objeto de control jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia. Aduce que el artículo 86, apartado 2, del citado Reglamento prevé dicho control en relación con todas las decisiones de la JUR contra las que, como sucede con las relativas a los dispositivos de resolución, no quepa recurso ante el Panel de Recurso. Según la SFL, la argumentación de la Comisión contradice dichos considerandos y artículos del Reglamento MUR y constituye, por tanto, una interpretación *contra legem*.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 64 El primer motivo de casación versa sobre la cuestión de si el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en los apartados 116 a 120, 127, 137, 149 y 150 de la sentencia recurrida, que el dispositivo de resolución controvertido es un acto impugnabile, a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 65 Según jurisprudencia reiterada, pueden ser objeto del recurso de anulación, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en relación con el párrafo primero de este artículo, todas las disposiciones o medidas que adopten las instituciones, los órganos o los organismos de la Unión, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de una persona física o jurídica, modificando sustancialmente la situación jurídica de esta. Para determinar si un acto produce tales efectos y, por ende, es susceptible de tal recurso, hay que atenerse a la esencia de ese acto y apreciar esos efectos a la luz de criterios objetivos, como el contenido de dicho acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución, del órgano o del organismo que fue su autor (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9; de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE, C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369, apartados 39 y 41, y de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartados 62 a 64 y jurisprudencia citada).
- 66 Por lo que respecta, en primer lugar, al contenido del dispositivo de resolución controvertido, es cierto que este comienza exponiendo, en sus artículos 1 a 4, que la JUR «decide» someter a Banco Popular a un procedimiento de resolución habida cuenta de que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento MUR; determina, a continuación, en sus artículos 5 a 7, los instrumentos de resolución que deben aplicarse, e indica, por último, en sus artículos 9 y 10, que corresponderá al FROB tomar todas las medidas necesarias para proceder a la ejecución de la decisión y que la JUR supervisará dicha ejecución.
- 67 No obstante, el artículo 12, apartado 1, del dispositivo de resolución controvertido establece que este «entrará en vigor» el 7 de junio de 2017, y no, como declaró erróneamente el Tribunal General en el apartado 117 de la sentencia recurrida, que «entró en vigor» en esa fecha. Por otra parte, el artículo 13 del dispositivo dispone que este se dirige al FROB, al que será notificado una vez aprobado por la Comisión o el Consejo.

- 68 De las indicaciones mencionadas en el apartado anterior se desprende que el dispositivo de resolución controvertido adoptado por la JUR mediante la Decisión SRB/EES/2017/08 de su sesión ejecutiva de 7 de junio de 2017, que constituye el acto impugnado ante el Tribunal General en el presente asunto, aún no había sido aprobado, como confirma el hecho, señalado en los apartados 77 y 78 de la sentencia recurrida, de que, tras su adopción, fue comunicado a la Comisión el 7 de junio de 2017 a las 5.13 h para su aprobación, que tuvo lugar el mismo día a las 6.30 h. De estas indicaciones se desprende asimismo que la entrada en vigor de dicho dispositivo y, por tanto, la producción por este de efectos jurídicos obligatorios dependían de su aprobación.
- 69 Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto en el que se adoptó el dispositivo de resolución controvertido, debe destacarse que, como se explica en su preámbulo, la base jurídica del dispositivo de resolución es el Reglamento MUR, en particular, su artículo 18. El régimen instaurado por el Reglamento se funda en la consideración, expuesta esencialmente en los considerandos 24 y 26 de este, de que el ejercicio de las competencias de resolución previstas en dicho Reglamento está incluido en la política de la Unión en materia de resolución, que solo las instituciones de la Unión pueden establecer, y de que existe un margen de discreción para adoptar cada dispositivo de resolución específico, dada la considerable repercusión que las decisiones de resolución tienen sobre la estabilidad financiera de los Estados miembros y de la Unión como tal y sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros. De estos considerandos se deduce que, por estos motivos, el legislador de la Unión consideró necesario prever una adecuada intervención del Consejo y de la Comisión, a saber, una intervención que refuerce la necesaria independencia operativa de la JUR, al tiempo que respete los principios relativos a la delegación de facultades en las agencias sentados en la sentencia Meroni/Alta Autoridad y retomados en la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 70 En esas sentencias, el Tribunal de Justicia declaró, en lo sustancial, que las consecuencias de una delegación de facultades son muy distintas según esta se refiera, por un lado, a facultades de ejecución netamente delimitadas y cuyo uso, por ello, puede ser controlado rigurosamente en relación con criterios objetivos fijados por la autoridad delegante o, por otro lado, a «una facultad discrecional que implique una amplia libertad de apreciación, que pueda traducirse a través del uso que se haga de ella en una verdadera política económica» (véanse, en este sentido, la sentencia Meroni/Alta Autoridad, páginas 43, 44 y 47, y la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartado 41).
- 71 Una delegación del primer tipo no puede modificar notablemente las consecuencias que provoca el ejercicio de las facultades a las que se refiere, mientras que una delegación del segundo tipo, al sustituir las opciones de la autoridad delegante por las de la autoridad delegada, realiza un «verdadero desplazamiento de responsabilidad» (sentencia Meroni/Alta Autoridad, página 43, y sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartado 42). En el asunto que dio lugar a la sentencia Meroni/Alta Autoridad, el Tribunal de Justicia declaró que la delegación de facultades que era objeto de dicho asunto, en la medida en que otorgaba a los organismos de que se trataba una «libertad de apreciación que implica[ba] una amplia facultad discrecional», no podía considerarse compatible con las «exigencias del Tratado» y precisó que la Alta Autoridad, al reservarse únicamente la facultad de negar su aprobación a las decisiones de esos organismos, no había conservado las facultades suficientes para evitar tal desplazamiento de responsabilidad (véase, en este sentido, la sentencia Meroni/Alta Autoridad, página 47).

- 72 De las consideraciones que figuran en la página 44 de la sentencia Meroni/Alta Autoridad se deduce que el criterio jurisprudencial resultante de dicha sentencia parte de la premisa de que el equilibrio de facultades, característico de la estructura institucional de la Unión, constituye una garantía fundamental establecida por los Tratados y de que la delegación de una amplia facultad discrecional menoscabaría esa garantía, al confiar dicha facultad a autoridades distintas de las que fueron designadas por los Tratados para llevar a cabo y controlar su ejercicio en el marco de sus respectivas competencias. Habida cuenta de las consideraciones que figuran en las páginas 43 y 46 de dicha sentencia, la amplia facultad discrecional a la que se refiere este criterio jurisprudencial atañe, en particular, a las cuestiones fundamentales del ámbito político en cuestión, que implican un amplio margen de apreciación para conciliar diversos objetivos a veces contradictorios.
- 73 De dicho criterio jurisprudencial resulta más concretamente que la aplicabilidad de los principios relativos a la delegación de facultades en las agencias que este sienta no depende del carácter individual o general de los actos que las agencias están habilitadas para adoptar, sino únicamente de si la delegación tiene por objeto una amplia facultad discrecional o, por el contrario, facultades de ejecución delimitadas con precisión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartados 54, 65 y 66).
- 74 Pues bien, como se desprende de los considerandos 24 y 26 del Reglamento MUR, el régimen establecido por dicho Reglamento tiene por objeto concretar los principios establecidos en la sentencia Meroni/Alta Autoridad y retomados en la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 75 No cabe duda de que, en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento MUR, la JUR es responsable de adoptar todas las decisiones relacionadas con la resolución, en particular, para entidades financieras y grupos que se consideren significativos para la estabilidad financiera de la Unión y para otros grupos transfronterizos. A tal efecto, el artículo 18, apartados 1 y 6, del Reglamento MUR dispone que la JUR adoptará un dispositivo de resolución en relación con dichos entes y grupos solo cuando considere, después de recibir la comunicación de la evaluación del BCE acerca de si el ente de que se trate está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, o por iniciativa propia, que se cumplen las condiciones de resolución especificadas en el artículo 18, apartado 1, letras a) a c), de dicho Reglamento. Estas condiciones consisten en el hecho de que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, la inexistencia de medidas alternativas a la resolución y la necesidad de la medida de resolución para el interés público.
- 76 Si se cumplen estas condiciones, la JUR adoptará, sobre la base del artículo 18, apartado 6, del Reglamento MUR, un dispositivo de resolución que someterá al ente de que se trate a un procedimiento de resolución y determinará la aplicación a dicho ente de los instrumentos de resolución a que se refiere el artículo 22, apartado 2, del Reglamento y la utilización del Fondo Único de Resolución. El artículo 22, apartado 4, de dicho Reglamento puntualiza que esos instrumentos, con excepción del instrumento de segregación de activos, podrán aplicarse individualmente o en cualquier combinación para alcanzar los objetivos de resolución enumerados en el artículo 14 del mismo Reglamento, de conformidad con los principios de resolución especificados en el artículo 15 del Reglamento.
- 77 No obstante, si bien las disposiciones mencionadas en los dos apartados anteriores confieren a la JUR una amplia facultad para apreciar si el ente de que se trata debe ser objeto de un procedimiento de resolución y por qué medios, esa facultad está acotada, en virtud del

artículo 18, apartados 1 y 4 a 6, del Reglamento MUR, por criterios y condiciones objetivos, que delimitan el ámbito de actuación de la JUR y que atañen tanto a las condiciones como a los instrumentos de resolución. Además, ese Reglamento prevé que la Comisión y el Consejo intervengan en el procedimiento que conduce a la adopción de un dispositivo de resolución, el cual, para entrar en vigor, deberá recibir la aprobación de la Comisión y, en su caso, del Consejo.

- 78 Así, según el artículo 30, apartados 1 y 2, del Reglamento MUR, la JUR informará a la Comisión de cualquier medida que adopte para preparar una resolución e intercambiará con la Comisión y el Consejo toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones. En virtud del artículo 43, apartado 3, de dicho Reglamento, la Comisión designará a un representante con derecho a participar en las reuniones de las sesiones plenarias y ejecutivas como observador permanente; este representante podrá participar en los debates y tendrá acceso a todos los documentos.
- 79 Por otra parte, el artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR establece, en su párrafo primero, que la JUR deberá transmitir a la Comisión el dispositivo de resolución inmediatamente después de la adopción de este y, en sus párrafos segundo y tercero, que, en un plazo de veinticuatro horas a partir de dicha transmisión, la Comisión lo aprobará o lo rechazará teniendo en cuenta los aspectos discrecionales de dicho dispositivo, excepto los relativos al cumplimiento del criterio de interés público y al importe previsto de utilización del Fondo Único de Resolución. En cuanto a estos últimos aspectos discrecionales, el citado párrafo tercero especifica que, en un plazo de doce horas a partir de la referida transmisión, la Comisión podrá proponer al Consejo que rechace el dispositivo de resolución. Por último, el artículo 18, apartado 7, párrafo quinto, de ese Reglamento dispone que el dispositivo de resolución solo podrá entrar en vigor si ni el Consejo ni la Comisión presentan objeciones al mismo en el plazo de veinticuatro horas tras su transmisión por la JUR.
- 80 Así pues, el artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR supedita la entrada en vigor del dispositivo de resolución a la aprobación de este por la Comisión, en el supuesto de que ni esta ni el Consejo presenten objeciones. Cuando la Comisión aprueba un dispositivo de resolución, debe asumir entonces plenamente las responsabilidades que le han confiado los Tratados.
- 81 De los apartados 75 a 80 de la presente sentencia se infiere que lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento MUR, en el que se basó la adopción del dispositivo de resolución controvertido, contribuye a evitar un «desplazamiento de responsabilidad», en el sentido del criterio jurisprudencial establecido en la sentencia Meroni/Alta Autoridad. Efectivamente, a la vez que confía a la JUR la facultad de apreciar si se cumplen las condiciones para adoptar un dispositivo de resolución en cada caso y de determinar los instrumentos necesarios para tal dispositivo, dicho artículo confiere a la Comisión o, en su caso, al Consejo la responsabilidad de la apreciación final de los aspectos discrecionales del dispositivo, que forman parte de la política de la Unión en materia de resolución de entidades de crédito y que, como se desprende del artículo 14 y de los considerandos 24, 26 y 62 del Reglamento MUR, implican ponderar objetivos e intereses diversos, como preservar la estabilidad financiera de la Unión y la integridad del mercado interior, tener en cuenta la soberanía presupuestaria de los Estados miembros y proteger los intereses de los accionistas y acreedores.
- 82 Por lo que respecta, en tercer lugar, a las facultades de la JUR, procede señalar que la interpretación adoptada por el Tribunal General en los apartados 129 y 130 de la sentencia recurrida, según la cual un dispositivo de resolución puede producir efectos jurídicos obligatorios

con independencia de la decisión de aprobación de la Comisión, desatiende tanto las facultades conferidas a la JUR por el Reglamento MUR como el criterio jurisprudencial establecido en la sentencia Meroni/Alta Autoridad.

- 83 En efecto, si bien los artículos 7 y 18 de dicho Reglamento establecen que la JUR será responsable de elaborar y adoptar un dispositivo de resolución, no por ello le otorgan la facultad de adoptar un acto que produzca efectos jurídicos autónomos. En el marco del procedimiento de resolución tal como está configurado en el artículo 18 del Reglamento MUR, la aprobación de la Comisión constituye, como señaló acertadamente el Tribunal General en el apartado 128 de la sentencia recurrida, un elemento indispensable para la entrada en vigor del dispositivo de resolución.
- 84 Esta aprobación es igualmente determinante para fijar el contenido del dispositivo de resolución de que se trate.
- 85 En efecto, si bien el artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR permite a la Comisión aprobar tal dispositivo sin presentar objeciones a los aspectos discrecionales de este y sin proponer al Consejo que las formule, también permite a la Comisión y al Consejo sustituir la apreciación de la JUR por la suya propia en cuanto a esos aspectos discrecionales presentando objeciones con respecto a ellos, en cuyo caso la JUR, en virtud del párrafo séptimo del citado artículo 18, apartado 7, deberá modificar en un plazo de ocho horas el dispositivo de resolución de conformidad con las razones expresadas por la Comisión o por el Consejo, con el fin de que dicho dispositivo entre en vigor.
- 86 Es preciso añadir que, como se deriva del artículo 18, apartado 8, de ese Reglamento, la objeción del Consejo basada en que no se cumple el criterio del interés público tendrá como efecto impedir, en definitiva, la resolución en virtud de dicho Reglamento de la entidad en cuestión, ya que esta será liquidada de manera ordenada de conformidad con la legislación nacional aplicable.
- 87 En el presente asunto, la Comisión, mediante su Decisión 2017/1246, aprobó el dispositivo de resolución controvertido. Como la propia Comisión subrayó explícitamente en el considerando 4 de esta Decisión, al aprobar el dispositivo, expresó «estar de acuerdo» con el contenido de este y con «las razones por las que es necesaria una resolución en aras del interés general, aducidas por la JUR». A este respecto, como señaló la Comisión en la vista, los aspectos discrecionales de un dispositivo de resolución, que atañen tanto a la comprobación de las condiciones de resolución como a la determinación de los instrumentos de resolución, están intrínsecamente vinculados a los aspectos más técnicos de la resolución. En consecuencia, contrariamente a lo que sostuvo el Tribunal General en el apartado 137 de la sentencia recurrida, para determinar cuál es el acto impugnado en el contexto de un dispositivo de resolución aprobado en su conjunto por la Comisión, no puede distinguirse entre los aspectos discrecionales y los aspectos técnicos.
- 88 Así pues, solo mediante la decisión de aprobación de la Comisión la medida de resolución adoptada por la JUR en el dispositivo de resolución controvertido quedó establecida definitivamente y desplegó efectos jurídicos obligatorios, de modo que, habida cuenta, en particular, de los principios sentados en la sentencia Meroni/Alta Autoridad, la Comisión, y no la JUR, es quien debe responder de dicha medida de resolución ante el juez de la Unión.

- 89 Por lo tanto, del contenido del dispositivo de resolución controvertido, del contexto en el que se adoptó y de las facultades de la JUR se deduce que dicho dispositivo no produjo efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de una persona física o jurídica, de forma que no constituye un acto contra el que quepa un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 90 Las consideraciones expuestas por el Tribunal General en los apartados 121 a 123 de la sentencia recurrida no pueden desvirtuar la anterior apreciación.
- 91 A este respecto, contrariamente a lo que el Tribunal General declaró en esos apartados, no cabe deducir del artículo 86, apartados 1 y 2, del Reglamento MUR que el dispositivo de resolución controvertido podía ser objeto de un recurso de anulación. Como señala la Comisión, las disposiciones de un reglamento no pueden modificar el sistema de recursos previsto por el Tratado FUE. Además, el propio tenor de dichas disposiciones del Reglamento MUR indica que los recursos a los que se refieren deben interponerse ante el Tribunal de Justicia «de conformidad con el artículo 263 [TFUE]», lo que implica que cumplan el requisito, que figura en este último artículo, de que el acto contra el que se dirigen sea impugnabile.
- 92 Es cierto que, en los apartados 56 y 66 de la sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369), el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que un dispositivo de resolución, como resultado final del procedimiento complejo de resolución, puede ser objeto de control jurisdiccional ante el juez de la Unión. No obstante, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el Tribunal de Justicia debía apreciar la legalidad de una resolución del Tribunal General mediante la que se declararon inadmisibles recursos de anulación dirigidos no contra un dispositivo de resolución, sino contra actos preparatorios del BCE, en los que se constató que determinados entes estaban en graves dificultades o probablemente fueran a estarlo, en el sentido del artículo 18, apartado 1, del Reglamento MUR. Así pues, las consideraciones expuestas en dichos apartados 56 y 66 deben interpretarse a la luz de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los procedimientos complejos, según la cual, en el caso de actos cuya elaboración se lleva a cabo en varias etapas del procedimiento, únicamente constituye, en principio, un acto contra el que cabe un recurso de anulación la medida que, al término del procedimiento, fije definitivamente la posición de la institución, del órgano o del organismo de la Unión competente, con exclusión de las medidas intermedias, cuyo objetivo es preparar esa medida definitiva y que no producen efectos jurídicos autónomos (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 10; de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartados 43 y 46, y de 22 de septiembre de 2022, IMG/Comisión, C-619/20 P y C-620/20 P, EU:C:2022:722, apartado 103).
- 93 En un procedimiento complejo de ese tipo, los actos adoptados durante las etapas que sirven para preparar la adopción del acto definitivo no pueden ser objeto de un recurso de anulación cuando no producen efectos jurídicos autónomos.
- 94 Por consiguiente, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 122 a 124 de la sentencia recurrida, no puede deducirse del artículo 86 del Reglamento MUR y de la sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369), que el dispositivo de resolución controvertido sea un acto contra el que quepa un recurso de anulación ante el Tribunal General, aun cuando dicho dispositivo no constituyó el

resultado final del procedimiento de resolución de que se trata, el cual solo se materializó con la aprobación de ese dispositivo por la Comisión, y aun cuando, como dimana del análisis anterior, no produjo efectos jurídicos autónomos.

- 95 Tampoco pueden desvirtuar la anterior apreciación las consideraciones expuestas por el Tribunal General en los apartados 146 y 147 de la sentencia recurrida, según las cuales no reconocer el carácter impugnabile del dispositivo de resolución controvertido daría lugar a una vulneración del derecho de las demandantes en primera instancia a la tutela judicial efectiva.
- 96 Una decisión de aprobación de la Comisión como la Decisión 2017/1246 reúne las características de un acto que puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Por lo tanto, en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra tal Decisión, las personas físicas o jurídicas afectadas pueden invocar la ilegalidad del dispositivo de resolución que dicha institución haya aprobado, confiriéndole así efectos jurídicos obligatorios, lo que les garantizará una tutela judicial suficiente (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 53 y jurisprudencia citada). A este respecto, es necesario puntualizar que, como se desprende de los apartados 87 y 88 de la presente sentencia, se considera que, mediante tal aprobación, la Comisión hace suyos los elementos y los motivos contenidos en dicho dispositivo, de modo que debe, en su caso, responder de ellos ante el juez de la Unión.
- 97 Del conjunto de consideraciones expuestas se sigue que el dispositivo de resolución controvertido no constituye un acto impugnabile a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 98 Por consiguiente, procede anular la sentencia recurrida en la medida en que en ella se declaró admisible el recurso de anulación de dicho dispositivo.

#### *Motivos de casación segundo y tercero*

- 99 Al haberse anulado la sentencia recurrida sobre la base del primer motivo de recurso, no es necesario examinar los motivos de casación segundo y tercero.

#### **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

- 100 Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de que se anule la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.
- 101 Así sucede en el presente asunto, puesto que el Tribunal de Justicia dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso en primera instancia.
- 102 Por las razones expuestas en los apartados 66 a 97 de la presente sentencia, el dispositivo de resolución controvertido no constituye un acto impugnabile a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 103 En estas circunstancias, procede declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto ante el Tribunal General por la Fundación y por la SFL.

## Costas

- 104 De conformidad con el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.
- 105 El artículo 138, apartado 1, de ese Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 106 En el presente asunto, al haber sido desestimadas las pretensiones de la SFL en el procedimiento de casación, procede, habida cuenta de las pretensiones de la Comisión, condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las costas en que haya incurrido esta institución en el marco de este procedimiento. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Fundación y de la SFL en el procedimiento en primera instancia, procede, de conformidad con las pretensiones de la JUR y de Banco Santander, condenarlas a cargar, además de con sus propias costas, con las costas en que hayan incurrido la JUR y Banco Santander en el marco de este último procedimiento.
- 107 El artículo 138, apartado 3, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, dispone que, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Al haber sido desestimada la pretensión de la JUR relativa a la admisibilidad del recurso, única en causa en el marco del recurso de casación, la JUR cargará con sus propias costas correspondientes al recurso de casación.
- 108 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, el Reino de España, el Parlamento y el Consejo, partes coadyuvantes en primera instancia, cargarán con sus propias costas relativas a los procedimientos en primera instancia y en casación. La Comisión, como parte coadyuvante en el procedimiento en primera instancia, cargará con sus propias costas correspondientes a dicho procedimiento.

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

- 1) Anular la sentencia del Tribunal General de 1 de junio de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR (T-481/17, EU:T:2022:311), en la medida en que en ella se declaró admisible el recurso interpuesto por la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y por la Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) mediante el que se solicitó la anulación de la Decisión SRB/EES/2017/08 de la Sesión Ejecutiva de la Junta Única de Resolución (JUR), de 7 de junio de 2017, relativa a la adopción de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español, S. A.**
- 2) Declarar inadmisibile el recurso interpuesto por la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y por la Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) mediante el que se solicitó la anulación de la Decisión SRB/EES/2017/08.**

- 3) **Condenar a la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y a la Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) a cargar, además de con sus propias costas, con aquellas en que hayan incurrido la Junta Única de Resolución y Banco Santander, S. A., relativas al procedimiento en primera instancia. La SFL cargará con sus propias costas y con aquellas en que haya incurrido la Comisión Europea relativas al presente recurso de casación.**
- 4) **La Junta Única de Resolución (JUR) cargará con sus propias costas relativas al presente recurso de casación.**
- 5) **El Reino de España, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas relativas al procedimiento en primera instancia y al presente recurso de casación. La Comisión Europea cargará con sus propias costas relativas al procedimiento en primera instancia.**

Lenaerts	Bay Larsen	Jürimäe
Lycourgos	Regan	von Danwitz
Biltgen	Piçarra	Rodin
Xuereb	Rossi	Jääskinen
Wahl	Ziemele	Gratsias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de junio de 2024.

El Secretario  
A. Calot Escobar

El Presidente  
K. Lenaerts