

## TJUE

*Interpretación del Derecho de la Unión en la transposición de directivas*

[Sentencia del Tribunal General \(Sala cuarta ampliada\), de 12 de octubre de 2022, «Unión económica y monetaria – Unión bancaria – Recuperación y resolución de entidades de crédito – Medidas de actuación temprana – Decisión del BCE de someter a Banca Carige a administración provisional – Recurso de anulación – Recurso interpuesto por un accionista – Legitimación – Interés distinto del interés del banco – Admisibilidad – Error de Derecho en la determinación de la base jurídica – Interpretación conforme del Derecho nacional por el juez de la Unión – Límite – Prohibición de interpretar el Derecho nacional contra legem», En el asunto T-502/19.](#)

**Objeto del recurso – Antecedentes – Administración provisional – Error de derecho del BCE – Interpretación Derecho de la Unión (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Mercedes Viudes)**

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

**Antecedentes:** “[...] El banco [a]cumuló pérdidas de más de 1 600 millones de euros entre diciembre de 2014 y el 1 de enero de 2019. La demandante es accionista minoritaria del banco. [...] [E]l BCE adoptó una medida de actuación temprana en relación con el banco, mediante la Decisión ECB/SSM/2016 [...], que fijaba los objetivos que debían alcanzarse entre 2017 y 2019 para los préstamos de dudoso cobro y la cobertura correspondiente. Para alcanzar los objetivos fijados, el Consejo de Administración aprobó, en septiembre de 2017, un plan de recapitalización [...]. Posteriormente, el banco intentó, sin éxito, aumentar sus fondos propios para cumplir las exigencias aplicables. [...] Estos fracasos exacerbaron tensiones en el Consejo de Administración del banco que dieron lugar a diversas dimisiones [...] que hicieron necesario el nombramiento de nuevos miembros. [...] A finales de septiembre de 2018, el banco mostraba aún ratios de fondos propios inferiores a las exigencias. El BCE solicitó entonces al banco que presentara un plan de conservación. [...] Sin embargo, dado que el BCE consideró que este plan no contenía ninguna modificación sustancial, se negó a aprobarlo e instó al banco a que presentara, [...] una estrategia destinada a restablecer y garantizar de forma duradera el cumplimiento de las exigencias antes del 1 de enero de 2019. [...] La primera etapa se realizó con una suscripción de obligaciones. [...] La segunda etapa no pudo llevarse a cabo, a raíz de la oposición manifestada por accionistas que poseían el 70 % del capital. [...]. A raíz de estos acontecimientos, [...] el banco señaló mediante un comunicado de prensa que, [...] la vicepresidenta y otro miembro del Consejo habían dimitido con efecto inmediato; el 2 de enero

de 2019, [...] se anunció la dimisión, [...] de otros cinco miembros del Consejo de Administración, incluidos el presidente, el Sr. Modiano, y el director general, el Sr. Innocenzi; estas dimisiones dieron lugar a la disolución de dicho Consejo de Administración en aplicación, por una parte, del artículo 18, apartado 12, de los estatutos del banco y, por otra parte, del artículo 2386 del Código Civil italiano. [...]"

**Administración provisional:** “[...] Conforme a los estatutos del banco, los cuatro miembros no dimisionarios del Consejo de Administración permanecieron en funciones para garantizar la gestión ordinaria. El 1 de enero de 2019, el BCE decidió someter al banco a administración provisional (en lo sucesivo, «decisión de sometimiento a administración provisional») [...]. El 5 de enero de 2019, la demandante solicitó al BCE una copia de la decisión de sometimiento a administración provisional, con arreglo al artículo 6 de la Decisión BCE/2004/3 del BCE, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del BCE (DO 2004, L 80, p. 42); al haberse denegado esta solicitud, la demandante interpuso un recurso de anulación contra las decisiones denegatorias (sentencia de 29 de junio de 2022, Corneli/BCE, T-501/19, no publicada, EU: T:2022:402). El 29 de marzo de 2019, el BCE prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2019 el sometimiento a administración provisional (en lo sucesivo, «decisión de prórroga»); la adopción de esta decisión fue anunciada por el banco mediante comunicado de prensa el 30 de marzo de 2019. El 30 de septiembre de 2019, el BCE prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 el sometimiento a administración provisional (en lo sucesivo, «segunda decisión de prórroga») El 20 de diciembre de 2019, el BCE prorrogó hasta el 31 de enero de 2020 la administración provisional con el fin de permitir la finalización de la operación de refuerzo de los fondos propios («tercera decisión de prórroga»). [...]"

**Error de derecho del BCE:** “[...] La demandante alega que el BCE incurrió en error de Derecho al basar las decisiones impugnadas en el artículo 70, apartado 1, del texto único bancario, ya que esta disposición no se refiere, a su juicio, a la situación invocada para justificar el sometimiento a administración provisional, a saber, un «deterioro significativo» de la situación del banco. [...] [P]or una parte, el artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), regula la «destitución» de los órganos de administración o de control de los bancos que, una vez adoptada esa medida, deben ser sustituidos con arreglo a los procedimientos previstos en el Derecho nacional y en el Derecho de la Unión. [P]or otra parte, el artículo 70 regula la «disolución» [...] de los órganos de administración o de control de los bancos, que conlleva la suspensión de las funciones de las asambleas y de los demás órganos y el establecimiento de una administración extraordinaria. [...] De un análisis textual relativo a la formulación de los requisitos de aplicación del artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único bancario y del artículo 70 de dicho texto se desprende que su enumeración es exhaustiva y que son alternativos, como indica la utilización de la conjunción alternativa «o». [...] El análisis del texto indica asimismo que no existe jerarquía entre estos requisitos. Por tanto, del artículo 69 *octiesdecies*, apartado 1, letra b), del texto único bancario y del artículo 70 del mismo texto resulta que la segunda disposición no contempla la disolución de los órganos de administración o de control de los bancos ni el establecimiento de una administración extraordinaria en el supuesto de que el «deterioro de la situación del banco o del grupo bancario [fuese] particularmente significativo». En el presente asunto, mediante la decisión de sometimiento a administración provisional, el BCE decidió la «disolución de los órganos de administración y control [del banco] y su sustitución por tres comisarios extraordinarios y por un Consejo de Supervisión». Para adoptar esta decisión, consideró, en el apartado 2.1, que «se [cumplían] los requisitos establecidos en el artículo 69 *octiesdecies* y en el artículo 70 del texto

único bancario, es decir, un deterioro significativo de la situación del [banco]», antes de concluir, en el apartado 2.6, que «la administración extraordinaria [era] necesaria y adecuada» y que «el ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 70 [de dicha disposición se consideraba] también proporcionado para hacer frente a la grave situación que [atravesaba el banco en ese momento]». [...] El «deterioro de la situación del banco» no es una expresión genérica, sino un requisito establecido por un texto legislativo, que se refiere a una lista exhaustiva de cuatro requisitos alternativos. Estos requisitos establecidos expresamente por la ley para adoptar una medida tan intrusiva [...] como la de someter un banco a administración provisional deben respetarse, y los establecidos para adoptar la medida menos intrusiva no pueden considerarse suficientes para justificar la adopción de la medida más intrusiva, sin referencia concreta en el texto. [...]"

**Interpretación Derecho de la Unión:** “[...] [E]l BCE y la Comisión sostuvieron en la vista que, cuando intervenía como autoridad competente en virtud de la normativa bancaria, el BCE estaba obligado a aplicar, además del Derecho nacional, todas las normas que figuran en el Derecho de la Unión; A este respecto, según estas instituciones, estaba obligado a aplicar la disposición que, recogida en la Directiva 2014/59, establece el sometimiento a administración provisional en caso de deterioro significativo de la situación de la entidad de que se trate. A este respecto, cabe destacar que estas dos instituciones admiten que deben atenerse al Derecho de la Unión en sus actuaciones. Tal obligación se deriva del principio de legalidad, que obliga a las instituciones a respetar, bajo el control del juez de la Unión, las normas a las que están sometidas. En concreto, viene expresada, para la supervisión prudencial, como han puesto de relieve las instituciones interesadas, en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63), que dispone, en particular, que «a los efectos de desempeñar las funciones que le atribuye el [referido] Reglamento, y con el objetivo de garantizar una supervisión rigurosa, el BCE aplicará toda la legislación aplicable de la Unión y, en los casos en que dicha legislación esté integrada por Directivas, la legislación nacional que las incorpore al ordenamiento jurídico nacional». **No obstante, de esta disposición se desprende que, cuando el Derecho de la Unión esté integrado por directivas, debe aplicarse el Derecho nacional que transpone esas directivas. La disposición no puede interpretarse en el sentido de que contiene dos fuentes distintas de obligaciones, a saber, todo el Derecho de la Unión, incluidas las directivas, al que debe añadirse el Derecho nacional que las transpone. En efecto, esa interpretación supondría que las disposiciones nacionales difieren de las directivas y que, en tal caso, los dos tipos de documentos se imponen al BCE como fuentes normativas distintas. Tal interpretación no puede aceptarse, ya que sería contraria al artículo 288 TFUE, que establece que «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones para un particular y, por lo tanto, no puede ser invocada, en su calidad de tal, frente a él. [...] Así pues, no puede subsanarse el error cometido por el BCE al aplicar el artículo 70 del texto único bancario mediante una interpretación libre de los textos que permita reconstruir los requisitos de aplicación de disposiciones concebidas de manera distinta en la Directiva 2014/59 y en el Derecho nacional. [...]" [Énfasis añadido]**

[Texto completo de la sentencia](#)

\*\*\*