Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ĆAPETA
presentadas el 9 de noviembre de 2023 [1]

Asunto C-551/22 P

Comisión Europea
contra
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Junta Única de Resolución (JUR)

«Recurso de casación — Política económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución — Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Artículo 18, apartado 7 — Admisibilidad — Autor de un acto — Acto impugnable — Artículo 86, apartado 2 — Recurso de anulación — Resolución del Banco Popular»

I. Introducción

1. Tras la crisis financiera mundial de 2008, el legislador de la Unión adoptó una serie de medidas denominadas «unión bancaria», destinadas a proteger los mercados financieros de la Unión frente a futuras situaciones inestables.

2. Una de estas medidas es el Mecanismo Único de Resolución (MUR), creado en 2014. [2] Su propósito principal es garantizar la resolución ordenada de los bancos en graves dificultades sin utilizar el dinero de los contribuyentes y fomentando al mismo tiempo la estabilidad financiera. [3] En pocas palabras, si un banco está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, la Junta Única de Resolución (JUR) puede, en determinadas condiciones, adoptar el dispositivo de resolución y la Comisión Europea dispone de veinticuatro horas para aprobarlo.

3. El 6 de junio de 2017, el MUR fue utilizado por primera vez, en relación con el Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular»).

4. La cuestión principal que se plantea en el recurso de casación resultante de la referida resolución es quién es jurídicamente responsable del dispositivo de resolución del Banco Popular y, por consiguiente, quién debe ser demandado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión

1 Lengua original: inglés.

2 Véase el 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»).

3 Para más información, véase https://www.srb.europa.eu/en/about. Véase también el considerando 6 del Reglamento MUR.

mediante un recurso de anulación. ¿Es la JUR, que adoptó el dispositivo de resolución?[4] ¿Es la Comisión, que lo aprobó en su totalidad?[5] ¿O es la resolución del Banco Popular un acto de ambas?

5. De conformidad con 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),[6] el dispositivo de resolución es un acto impugnable y la JUR es su responsable jurídico.

6. En el presente recurso de casación, la Comisión impugna la apreciación de que el recurso se dirige contra la JUR. En su opinión, el recurso debería haberse interpuesto contra la propia Comisión, ya que el dispositivo de resolución solo entra en vigor una vez que es aprobado por ella.

7. La sentencia recurrida es uno de los seis asuntos piloto resueltos por el Tribunal General, elegidos como representativos de más de un centenar de recursos directos presentados por personas físicas y jurídicas que tenían capital en el Banco Popular antes de su resolución.[7]

II. Marco jurídico pertinente

8. El procedimiento de resolución establecido en el Reglamento MUR implica, en diferentes etapas, al Banco Central Europeo (BCE), a la JUR, a la Comisión y, potencialmente, al Consejo de la Unión Europea. El considerando 24 del Reglamento MUR establece lo siguiente:

«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 y de la Comisión, en cuanto instituciones que, de conformidad con el artículo 291 [TFUE], pueden ejercer competencias de ejecución. La evaluación de los aspectos discrecionales de las decisiones de resolución tomadas por la Junta debe ser efectuada por la Comisión. Dada la considerable repercusión que las decisiones de resolución tienen sobre la estabilidad financiera de los Estados miembros y de la Unión como tal, así como sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros, es importante que se confieran al Consejo competencias de ejecución para tomar

4 Véase la Decisión de la Sesión Ejecutiva de la JUR SRB/EES/2017/08, de 7 de junio de 2017, relativa a la adopción de un dispositivo de resolución con respecto a Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo «dispositivo de resolución»).

5 Véase la Decisión (UE) 2017/1246 de la Comisión, de 7 de junio de 2017, por la que se aprueba el régimen de resolución del Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «aprobación de la Comisión») (DO 2017, L 178, p. 15).

6 Un segundo recurso de casación contra esta sentencia está pendiente ante el Tribunal de Justicia en el asunto SFL/JUR (C-448/22 P). Este recurso no se refiere a la admisibilidad. Si el Tribunal de Justicia estima el recurso de casación en el presente asunto, ese segundo recurso de casación posiblemente carecería de objeto y, por consiguiente, sería desestimado.

7 En tres de esos asuntos piloto se impugnaron tanto el dispositivo de resolución de la JUR como la aprobación de la Comisión. La admisibilidad no fue impugnada en el marco de ninguno de esos asuntos. Véanse las sentencias de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, EU:T:2022:312); de 1 de junio de 2022, Eleveté Invest Group y otros/Comisión y JUR (T-523/17, EU:T:2022:313), y de 1 de junio de 2022, Aeris Invest/Comisión y JUR (T-628/17, EU:T:2022:315). Los recursos de casación contra estas sentencias están actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia en los asuntos C-541/22 P, García Fernández y otros/Comisión y JUR, y C-535/22 P, Aeris Invest/Comisión y JUR. En el asunto C-539/22 P, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR, se interpuso recurso de casación, si bien fue retirado el 22 de julio de 2023. El cuarto asunto piloto sometido al Tribunal General se refería únicamente a la decisión de la Comisión por la que se aprobaba el dispositivo de resolución y no se impugnó la admisibilidad. Véase la sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17, EU:T:2022:314). Esta sentencia no fue recurrida. Por último, el sexto asunto piloto se refería a un recurso de anulación parcial del dispositivo de resolución de la JUR. La Comisión fue parte coadyuvante en este asunto, pero no se planteó la admisibilidad. No obstante, el Tribunal General decidió de oficio, mediante auto, que el recurso era inadmisible porque no cumplía los requisitos de la anulación parcial. Véase el auto de 24 de octubre de 2019, Liaño Reig/JUR (T-557/17, EU:T:2019:771). Dicho auto fue confirmado en casación por el Tribunal de Justicia, al considerar que el Tribunal General no incurrió en error al declarar que la disposición impugnada no era separable del dispositivo de resolución de la JUR, en la sentencia de 4 de marzo de 2021, Liaño Reig/JUR (C-947/19 P, EU:C:2021:172).

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] 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.»

9. El artículo 18 del Reglamento MUR describe detalladamente el procedimiento de resolución. Son pertinentes para el presente recurso de casación los siguientes apartados de dicha disposición:

«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/UE.

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.»

III. Hechos que dieron lugar al procedimiento ante el Tribunal General

10. Los hechos relevantes para el presente recurso de casación, tal como se explican con más detalle en la sentencia recurrida, pueden resumirse como sigue.

11. Los problemas del Banco Popular comenzaron en 2016 y culminaron el 3 de junio de 2017, cuando la JUR decidió iniciar el procedimiento de venta de dicha entidad e informó al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) de los requisitos de venta.

12. El 6 de junio de 2017, el BCE determinó que el Banco Popular tenía graves dificultades o probablemente iba a tenerlas, de conformidad con lo previsto en el artículo 18, apartado 4, letra c) del Reglamento MUR, y comunicó dicha evaluación a la JUR, con arreglo al artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento MUR. [8]

13. El 7 de junio de 2017, el FROB informó a la JUR de que había recibido una oferta firme del Banco Santander, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Santander»), ese mismo día a las 3.12, proponiendo comprar las acciones del Banco Popular por un importe de 1 euro. El FROB propuso a la JUR que aceptara dicha oferta.

14. En su sesión ejecutiva de 7 de junio de 2017, la JUR aceptó la oferta del Banco Santander y adoptó el dispositivo de resolución. [9] Dicho dispositivo se presentó a la Comisión para su aprobación a las 5.13. La Comisión aprobó el dispositivo de resolución a las 6.30, mediante una decisión dirigida a la JUR.

IV. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

15. Mediante recurso interpuesto ante el Tribunal General el 2 de agosto de 2017 contra la JUR, la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y la Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) solicitaron la anulación del dispositivo de resolución. [10]

[8] Una versión no confidencial de dicha evaluación puede consultarse en https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

[9] Véase el artículo 3, apartado 1, puntos 30 a 33, del Reglamento MUR, que describe los instrumentos de resolución disponibles. En este caso se utilizó el instrumento de venta del negocio (véase el artículo 24 del Reglamento MUR), en virtud del cual se amortizaron todas las acciones existentes (capital ordinario de nivel 1) y los instrumentos de capital adicional de nivel 1 del Banco Popular. Los instrumentos de capital de nivel 2 se convirtieron en nuevas acciones, que se transfirieron al Banco Santander por el precio de 1 euro.

[10] El Reino de España, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, así como el Banco Santander, intervinieron en apoyo de la JUR.

16. El Tribunal General decidió, de oficio, examinar la admisibilidad del recurso y concluyó que se había interpuesto correctamente contra la JUR.

17. Este órgano jurisdiccional consideró decisivo que la Comisión no puede ejercer las competencias otorgadas a la JUR modificando el dispositivo de resolución o sus efectos jurídicos. [11] Esto es así porque la aprobación de la Comisión solo se requiere para los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución, lo que tiene por objeto evitar una verdadera delegación de poderes en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Meroni. [12]

18. Para desestimar la alegación de la Comisión de que el dispositivo de resolución es solo un acto preparatorio que no tiene obligación de aprobar, el Tribunal General se basó en la sentencia ABLV Bank y otros. [13] Distinguió entre la evaluación del BCE relativa a las entidades «que estén en graves dificultades o que probablemente vayan a estarlo» y el dispositivo de resolución: en el asunto ABLV Bank y otros, el Tribunal de Justicia declaró que dicha evaluación no creaba efectos jurídicos para los recurrentes, mientras que el dispositivo de resolución y su aplicación sí lo hacían. [14] El Tribunal General apoyó esta conclusión en el hecho de que, a diferencia de las competencias de la JUR respecto del BCE, la Comisión no puede oponerse a los aspectos puramente técnicos del dispositivo de resolución ni modificarlos.

19. El Tribunal General también desestimó la alegación del Parlamento y del Consejo según la cual el artículo 86 del Reglamento MUR se refiere únicamente a las decisiones de la JUR para las que no se requiere la aprobación de la Comisión. Explicó que el dispositivo de resolución está excluido del control del Panel de Recurso, y que no existe ninguna otra excepción que lo sustraiga a las facultades de control de los órganos jurisdiccionales de la Unión con arreglo al artículo 86 del Reglamento MUR. [15]

20. Por último, el Tribunal General se refirió a los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva [16] para fundamentar su conclusión de que el dispositivo de resolución es un acto impugnable con arreglo al artículo 263 TFUE.

V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. Mediante su recurso de casación interpuesto el 17 de agosto de 2022, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal General declaró la admisibilidad del recurso de anulación.

– Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto en el asunto T-481/17 y, en consecuencia, lo desestime en su totalidad.

11 Véase la sentencia recurrida, apartado 132.

12 Véase la sentencia recurrida, apartados 129 y 130, que remite a la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7).

13 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).

14 Véase la sentencia recurrida, apartado 135, que remite a 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), apartado 66.

15 Véase la sentencia recurrida, apartado 140.

16 Véase la sentencia recurrida, apartados 145 a 147.

– Condene a la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y a la SFL (demandantes en primera instancia) a cargar con las costas en que haya incurrido la Comisión en el marco del presente procedimiento y con las del procedimiento ante el Tribunal General.

22. La JUR solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la Comisión.

23. La SFL solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la sentencia recurrida por falta de legitimación activa.

– Con carácter subsidiario, desestime el recurso de la Comisión.

– Condene a la Comisión a cargar con las costas relativas al presente recurso de casación.

24. El Parlamento, interviniendo en apoyo de la Comisión, sostiene que el Tribunal de Justicia debe estimar íntegramente el recurso de casación de la Comisión.

25. El Consejo intervino en la medida en que apoya la desestimación del recurso de anulación del dispositivo de resolución basado por lo que atañe al fondo.

26. El 13 de junio de 2023, se celebró una vista en la que el Parlamento, el Consejo, la Comisión, la SFL y la JUR formularon observaciones orales.

VI. Análisis

27. La Comisión invoca tres motivos de casación. En primer lugar, alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al concluir que el dispositivo de resolución, tal como fue adoptado por la JUR, produce efectos jurídicos vinculantes. En segundo lugar, la Comisión alega que el Tribunal General admitió un recurso contra la parte demandada equivocada, vulnerando así el derecho de defensa de la Comisión. Por último, la Comisión alega que el razonamiento del Tribunal General es contradictorio.

28. Los tres motivos se reducen a una sola cuestión: ¿consideró acertadamente el Tribunal General que puede dirigirse contra la JUR un recurso que impugna el dispositivo de resolución del Banco Popular? Por ello, analizaré dichos motivos conjuntamente.

29. Mi análisis demostrará que el Tribunal General se equivocó. El autor jurídicamente responsable del dispositivo de resolución es la Comisión y, en una situación como la del presente asunto, en la que la Comisión aprobó el dispositivo de resolución, un recurso de anulación solo puede dirigirse contra esta institución.

30. Esta conclusión se desprende del Reglamento MUR, mediante el cual el legislador de la Unión organizó el procedimiento de resolución y distribuyó las tareas entre los distintos actores. Sin embargo, contrariamente a una de las alegaciones formuladas por la Comisión, no considero que

la doctrina Meroni impusiera tal solución. [17]

31. El legislador de la Unión podría haber delegado en la JUR la facultad de adoptar, de forma independiente, dispositivos de resolución en casos individuales con arreglo a las condiciones establecidas en la norma de habilitación y con sujeción a control judicial. Sin embargo, no lo hizo. La opción legislativa fue, en cambio, no conceder a la JUR tal facultad autónoma, sino someterla adicionalmente a la aprobación de la Comisión.

32. Para fundamentar mis conclusiones, procederé de la siguiente manera. En primer lugar, describiré la JUR y su función, así como las funciones de la Comisión y el Consejo con arreglo al Reglamento MUR (sección A.1.). Esto pondrá de manifiesto que existen cuatro supuestos distintos para que el procedimiento de resolución entre en vigor (sección A.2.). A continuación, explicaré que la doctrina Meroni, en su versión actual, no exige la intervención de la Comisión ni del Consejo en las decisiones que adopta la JUR en casos individuales (sección B.1.). Posteriormente, mostraré que la opción legislativa de hacerlo así, a pesar de ello, convierte a la Comisión en el autor jurídicamente responsable del dispositivo de resolución (sección B.2.). Por consiguiente, las demandantes incurrieron en error al dirigir su recurso contra la JUR y el Tribunal General incurrió en error al admitirlo.

A. Sobre la JUR y el papel de los distintos agentes en el procedimiento de resolución

1. La JUR

33. El considerando 31 del Reglamento MUR dispone que «conviene que la Junta sea una agencia específica de la Unión, dotada de una estructura específica, ajustada a sus tareas específicas, y que su modelo se aparte del de las demás agencias de la Unión». [18] La JUR es una de las más de treinta y cinco agencias que existen en la Unión, cada una de ellas con su propia estructura, tareas y competencias. Como han subrayado varios autores de la doctrina, los Tratados todavía no tienen debidamente en cuenta este proceso de «agencificación», [19] del que la JUR no es más que una manifestación.

34. El artículo 16, apartado 1, del Reglamento MUR faculta a la JUR a decidir si procede o no una resolución. La JUR inicia un procedimiento de resolución una vez que el BCE ha determinado que una entidad de crédito está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. [20] No obstante, en determinadas circunstancias, la JUR puede realizar su propia evaluación en cuanto a si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. [21] Así, aunque la evaluación del BCE desencadena, en principio, el procedimiento de resolución, la JUR también puede iniciarlo por sí misma.

17 Para una explicación más detallada de esta doctrina, véase el punto 76 posterior.

18 En la vista se solicitó al Parlamento que aclarara qué se quería decir con este considerando. La respuesta fue que se trataba de aclarar que la JUR tenía más competencias de las que habitualmente se otorgan a las agencias, sin por ello alterar el hecho de que la JUR forma parte de un procedimiento administrativo complejo. En la vista, la SFL declaró que, debido al poder de resolución centralizado de la JUR, se trata de una agencia diferente a todas las demás.

19 La «agencificación» se describió como un proceso por el cual los poderes públicos se transfieren a organismos especializados de Derecho público, que están separados de las instituciones legislativas o ejecutivas como se entienden tradicionalmente. Véase Verhoest, K., van Thiel, S., y De Vadder, S., «Agencification in Public Administration», *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, p. 2.

20 El BCE lo hace previa consulta a la JUR, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento MUR.

21 *Ibidem.*

35. La JUR solo podrá decidir llevar a cabo la resolución si considera que hacerlo es de interés público. [22] Si decide proceder con la resolución, la JUR también determinará cuál será el instrumento de resolución que deba utilizarse. [23]

36. Todos los participantes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia coinciden en que esas decisiones de la JUR tienen carácter discrecional y están sujetas al control de la Comisión. [24]

37. Si la JUR considera que la resolución es de interés público, la Comisión, en un plazo de doce horas a partir de la recepción del dispositivo de resolución, propondrá al Consejo que rechace la consideración de que la resolución cumple los criterios de interés público. [25] A este respecto, la facultad discrecional de la JUR queda limitada por la Comisión y el Consejo.

38. Sin embargo, si la JUR considera que la resolución no es de interés público, el Reglamento MUR no contempla que la Comisión o el Consejo puedan discrepar. Sin ánimo de querer influenciar la futura decisión del Tribunal de Justicia a este respecto, [26] me parece que la impugnación de la conclusión de que una resolución no es de interés público solo puede dirigirse contra la JUR, por ser el órgano del que emana la decisión final sobre el asunto.

39. Aparte de decidir si llevar a cabo o no la resolución, la JUR está facultada para tomar otras decisiones individuales en el marco del procedimiento de resolución. [27]

40. Por ejemplo, la JUR elabora planes de resolución, [28] emite directrices y dirige instrucciones a las autoridades nacionales de resolución con el fin de garantizar una aplicación coherente y eficiente de sus competencias específicas con arreglo al Reglamento MUR. [29] Está facultada para exigir a la entidad de crédito, o a la empresa matriz, que tome contacto con posibles compradores en una intervención temprana y exigir a la autoridad nacional competente que elabore un dispositivo de resolución preliminar. [30]

41. La JUR también decide quién realizará una valoración razonable, prudente y realista del activo y pasivo de una entidad de crédito antes de tomar una decisión sobre una medida de resolución, y vela por que sea una persona independiente de las autoridades públicas quien realice dicha

22 Véase el artículo 18, apartado 5, del Reglamento MUR. La JUR publicó su enfoque de la evaluación del interés público en 2019. Véase https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Véase el artículo 23, párrafo primero, del Reglamento MUR.

24 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento MUR.

25 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo tercero, del Reglamento MUR.

26 El litigio relativo a la decisión de la JUR de no adoptar un dispositivo de resolución con respecto a ABLV Bank está pendiente. En un primer momento, los demandantes recurrieron la evaluación del BCE de que la entidad «estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo». Estos recursos fueron desestimados por el Tribunal General mediante los autos de 6 de mayo de 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296), y de 6 de mayo de 2019, Bernis y otros/BCE (T-283/18, no publicado, EU:T:2019:295). El Tribunal de Justicia confirmó dichos autos mediante 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), señalando que la evaluación del BCE no es un acto impugnable, pero sí lo es la decisión de la JUR de no proceder con la resolución. En un asunto relacionado en el que se recurrió dicha decisión de la JUR, el Tribunal General admitió el recurso, pero lo desestimó en cuanto al fondo en la sentencia de 6 de julio de 2022, ABLV Bank/JUR (T-280/18, EU:T:2022:429). Dicha sentencia está actualmente recurrida en casación en el asunto ABLV Bank/JUR (C-602/22 P). Este recurso de casación brinda una ocasión perfecta al Tribunal de Justicia para que aborde la cuestión relativa a la discrecionalidad de la JUR a la hora de decidir sobre la existencia del interés público en la resolución.

27 El capítulo 2 del título V del Reglamento MUR establece las competencias de la JUR en relación con el Fondo Único de Resolución, que no son relevantes para el presente recurso y no se expondrán aquí.

28 Véase el artículo 8, apartado 1, del Reglamento MUR.

29 Véanse, por ejemplo, los artículos 8, apartado 3, y 12, apartado 3 del Reglamento MUR.

30 Artículo 13, apartado 3, del Reglamento MUR.

valoración.[31] Durante la ejecución del dispositivo de resolución, la JUR dispone de competencias de supervisión y de instrucción respecto de las autoridades nacionales de resolución.[32] Por último, la JUR dispone de facultades de investigación[33] y puede imponer sanciones a los entes que incumplan sus decisiones de investigación.[34]

42. El dispositivo de resolución de la JUR está sujeto a la aprobación de la Comisión o, para determinadas cuestiones, del Consejo. Antes de que se conceda dicha aprobación, el dispositivo de resolución adoptado por la JUR no es jurídicamente vinculante. Esto me lleva a los cuatro supuestos posibles de entrada en vigor de un dispositivo de resolución.

2. Los cuatro supuestos posibles una vez que la JUR adopta un dispositivo de resolución

43. El artículo 18, apartado 7, párrafo quinto, del Reglamento MUR establece 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 24 horas tras su transmisión por la Junta». El resto del artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR, establece cuatro supuestos de entrada en vigor del dispositivo de resolución, que implican la participación de la JUR, de la Comisión y, potencialmente, del Consejo.

44. La resolución del Banco Popular únicamente guarda relación con el primer supuesto. Mi análisis, que lleva a la conclusión de que la Comisión es el único actor jurídicamente responsable, contra el que debe dirigirse el recurso interpuesto contra un dispositivo de resolución, es aplicable a este supuesto. Mi intención no es proponer soluciones generales, pero me parece importante distinguir el presente supuesto de los demás. Ello nos ayudará a comprender mejor la relación entre la Comisión y la JUR para la resolución del presente asunto.

a) Primer supuesto: el dispositivo de resolución de la JUR es aprobado por la Comisión

45. La Comisión puede aprobar el dispositivo de resolución en un plazo de veinticuatro horas a partir de su transmisión por la JUR.[35]

46. Esto es lo que ocurrió en la resolución del Banco Popular. La Comisión no formuló objeciones y aprobó expresamente el dispositivo de resolución en su totalidad.

47. Dado que en este supuesto no se formularon objeciones, el dispositivo de resolución entró en vigor.[36]

31 Artículo 20, apartado 1, del Reglamento MUR. Con arreglo al artículo 20, apartado 15, del Reglamento MUR, la valoración propiamente dicha no está sujeta a un derecho de recurso específico, sino que cabe recurso conjunto contra la valoración y la decisión de la JUR (aunque la disposición no especifica de qué decisión se trata, puede deducirse que se refiere al dispositivo de resolución). De hecho, en el apartado 141 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que esta disposición confirma también que el dispositivo de resolución constituye, por sí solo, un acto impugnable.

32 Artículos 28 y 29 del Reglamento MUR.

33 En virtud de los artículos 34 a 36 del Reglamento MUR, la JUR puede emitir solicitudes de información y realizar investigaciones generales e inspecciones *in situ*.

34 Artículos 38 a 41 del Reglamento MUR. De conformidad con el artículo 85, apartado 3, del Reglamento MUR, toda persona física o jurídica, incluidas las autoridades nacionales de resolución, podrá interponer recurso contra estas decisiones ante el Panel de Recurso.

35 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento MUR.

36 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo quinto, del Reglamento MUR.

48. En la resolución del Banco Popular, el artículo 12, apartado 1, del dispositivo de resolución indicaba que debería entrar en vigor el 7 de junio de 2017 a las 6.30. Ese es el momento en que la Comisión aprobó el dispositivo de resolución, y no el momento en que la JUR lo transmitió a la Comisión (5.13).

49. No obstante, en este litigio surgieron diferentes interpretaciones de la entrada en vigor. [37] Por una parte, el Tribunal General señaló que el artículo 12 del dispositivo de resolución establecía el momento de su entrada en vigor, lo que le llevó a concluir que el propio dispositivo de resolución es un acto susceptible de entrar en vigor. [38] Por otro lado, la Comisión alega que es su aprobación la que es determinante para la entrada en vigor del dispositivo de resolución. [39]

50. Como explicaré en la sección B.2., del tenor literal y la estructura del Reglamento MUR se desprende claramente que, en este supuesto, es específicamente la aprobación de la Comisión la que convierte el dispositivo de resolución en un acto jurídicamente vinculante.

b) Segundo supuesto: silencio

51. El segundo supuesto, descrito por la Comisión en la vista como altamente improbable, es que la Comisión guarde silencio durante veinticuatro horas en respuesta a la transmisión del dispositivo de resolución.

52. Cabe sostener que el artículo 18, apartado 7, párrafo quinto, del Reglamento MUR da apoyo a la conclusión de que el dispositivo de resolución, a falta de objeciones (incluso en forma de silencio absoluto), entra en vigor sin que concurra la aprobación de la Comisión.

53. Una posible interpretación es que en esta situación el único acto que produciría efectos jurídicos vinculantes sería el propio dispositivo de resolución. Esto iría en contra de la alegación de la Comisión de que su aprobación es la condición esencial para que un dispositivo de resolución entre en vigor.

54. Otra forma de ver este supuesto es que el aval de la Comisión en este caso es tácito y que actúa igualmente como condición necesaria para que el dispositivo de resolución entre en vigor. Esto es lo que alega la Comisión en el presente recurso de casación.

55. Puedo estar de acuerdo con la Comisión en que este supuesto puede asimilarse al primero y que, a pesar de la falta de una aprobación expresa, el recurso debe dirigirse contra la Comisión al ser jurídicamente responsable del dispositivo de resolución.

[37] La remisión del artículo 12, apartado 1, del dispositivo de resolución al artículo 18, apartado 6, del Reglamento MUR puede haber creado cierta confusión. Esta disposición establece el contenido del dispositivo de resolución, pero no el procedimiento para su entrada en vigor, que, en cambio, se regula en el artículo 18, apartado 7, del Reglamento MUR.

[38] Véase la sentencia recurrida, apartado 117.

[39] Lo que puede deducirse de la referencia al momento en que la Comisión lo aprobó, y no al momento en que la JUR lo transmitió a la Comisión.

56. Sin embargo, hay que ser prudente con la falta de actuación expresa de la Comisión, ya que ello puede sugerir que su papel en la aprobación del dispositivo de resolución elaborado por la JUR no fue auténtico, sino solo simbólico.[40] Dado que la resolución del Banco Popular fue la primera que se llevó a cabo en virtud del Reglamento MUR, es imposible saber si en el futuro la Comisión aprobaría tácitamente los dispositivos de resolución. Por ahora, solo cabe confiar en que la Comisión no actuará de este modo.[41]

c) Tercer supuesto: la Comisión se opone a los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución

57. La Comisión podrá formular objeciones contra los aspectos discrecionales[42] del dispositivo de resolución.[43] En tal caso, deberá justificarlas.[44]

58. En la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la Comisión no puede oponerse ni modificar los aspectos puramente técnicos del dispositivo de resolución.[45] Por consiguiente, dicho órgano jurisdiccional concluyó que el dispositivo de resolución produce efectos jurídicos independientes. La JUR también adoptó una posición similar en su escrito de contestación.

59. En efecto, las objeciones de la Comisión pueden referirse únicamente a cuestiones discrecionales. Sin embargo, la parte discrecional del dispositivo se basa en conclusiones extraídas de sus partes no discrecionales. Por ejemplo, la Comisión podría oponerse a la elección del instrumento de resolución propuesto por la JUR porque extrae una conclusión diferente de la valoración del banco.

60. En tal caso, la JUR dispone de ocho horas para modificar el dispositivo de resolución, de conformidad con las razones de la Comisión.[46]

61. En cualquier caso, si la Comisión formuló objeciones al dispositivo de resolución, este no podrá entrar en vigor sin que se incluyan dichas objeciones. A mi juicio, en este supuesto también parece razonable considerar a la Comisión responsable del dispositivo de resolución.

40 El Tribunal General declaró, en el asunto piloto que no fue recurrido en casación [sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión, T-570/17, EU:T:2022:314, apartado 122], que la Comisión debe aprobar expresamente el dispositivo de resolución, so pena de infringir la doctrina Meroni. Dada mi posición sobre la aplicabilidad de la doctrina Meroni a la JUR (véase la sección B.1. más adelante), no estoy de acuerdo en que dicha doctrina imponga a la Comisión la obligación de aprobar expresamente un dispositivo de resolución.

41 Una preocupación que se deriva del silencio es que puede dar lugar a que la Comisión quede inerte y subordinada a la JUR. Véase Adamski, D., «The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation», *European Law Review*, 812, vol. 39(4), 2014, pp. 817 y 818, donde se afirma que la confianza de un mandante en los conocimientos técnicos y profesionales de un agente crea el riesgo de asimetría de la información, lo que conduce a que el agente tome en última instancia decisiones políticas que el mandante aprueba.

42 En la vista, los participantes en el procedimiento de casación se refirieron a la elección del instrumento de resolución, al cumplimiento de los objetivos de la resolución y a cualquier otro aspecto no técnico del procedimiento de resolución.

43 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento MUR. Esto excluye la valoración en cuanto (i) al interés público y (ii) el importe del Fondo Único de Resolución que se vaya a utilizar. Si la Comisión se opone a alguno de estos elementos, debe proponer al Consejo que formule objeciones (artículo 18, apartado 7, párrafo tercero, del Reglamento MUR). Abordaré esta situación en el cuarto supuesto.

44 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo sexto, del Reglamento MUR.

45 Véase la sentencia recurrida, apartados 132 y 137.

46 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo séptimo, del Reglamento MUR. No se regula expresamente si la Comisión debe confirmar de nuevo el dispositivo modificado.

d) Cuarto supuesto: la participación del Consejo

62. La resolución debe ser necesaria para el interés público.[47] Además, la recapitalización interna es un posible instrumento de resolución, al que pueden destinarse los fondos del Fondo Único de Resolución (en lo sucesivo, «Fondo»).[48] Estos son los dos aspectos del dispositivo de resolución sujetos al control del Consejo.

63. En un plazo de doce horas a partir de la transmisión del dispositivo de resolución,[49] la Comisión propondrá al Consejo, en primer lugar, que rechace el dispositivo de resolución si la resolución no es de interés público o, en segundo lugar, que apruebe o rechace la propuesta de la Comisión de una modificación significativa del importe del Fondo que vaya a utilizarse.

64. En este cuarto supuesto, el Consejo se pronunciará por mayoría simple[50] y justificará por qué ejerce su competencia de presentar objeciones.[51]

65. Cuando el Consejo formule objeciones en relación con la existencia del interés público, la entidad en cuestión será liquidada de conformidad con la legislación nacional.[52] Por tanto, el Consejo está facultado para detener la resolución en su totalidad.

66. Si el Consejo aprueba la propuesta de la Comisión para objetar o modificar el uso del Fondo, la JUR modificará en un plazo de ocho horas el dispositivo de resolución de conformidad con las razones expresadas.[53]

67. De forma similar al tercer supuesto, la Comisión formula objeciones, pero a diferencia de ese supuesto, no puede imponerlas a la JUR sin el acuerdo del Consejo. Por tanto, existen varias situaciones posibles: el Consejo puede estar de acuerdo con la propuesta de la Comisión, pero también puede rechazarla, aceptando de este modo el dispositivo original de la JUR.

68. ¿Cuál es el acto impugnable en este cuarto supuesto? Si la posición del Consejo da lugar al rechazo de un dispositivo de resolución (por ejemplo, por falta de interés público), el único acto que puede impugnarse es la posición del Consejo, ya que el dispositivo de resolución no existe en tal supuesto.

69. No obstante, si el Consejo no está de acuerdo con la Comisión y confirma el interés público de la resolución, el dispositivo podrá entrar en vigor. Sin embargo, no es aprobado por la Comisión. ¿Quién debe ser la parte demandada en un recurso contra dicho dispositivo? ¿El Consejo únicamente? ¿El Consejo y la Comisión conjuntamente? Una cuestión similar se plantea si el importe del Fondo que debe utilizarse se modifica por desacuerdo entre el Consejo y la Comisión.

70. El Reglamento MUR no se pronuncia sobre estos aspectos.

47 Véase el artículo 18, apartado 1, letra c) del Reglamento MUR.

48 Véase el artículo 27 del Reglamento MUR. Este instrumento no se utilizó en la resolución del Banco Popular. Se incluye en el análisis en aras de la exhaustividad.

49 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo tercero, del Reglamento MUR.

50 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo cuarto, del Reglamento MUR.

51 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo sexto, del Reglamento MUR.

52 Véase el artículo 18, apartado 8, del Reglamento MUR.

53 Véase el artículo 18, apartado 7, párrafo séptimo, del Reglamento MUR.

71. De nuevo, y sin ánimo de excluir una solución diferente cuando se plantee una cuestión concreta, valorando estas situaciones de forma abstracta, me inclino por concluir que la Comisión siempre debe ser parte en un recurso contra el dispositivo de resolución (junto con el Consejo, o incluso en solitario). Como explicaré en la sección B.2., el grado de participación de la Comisión en el procedimiento de resolución, a diferencia del Consejo, respalda esta opinión.

B. La Comisión es jurídicamente responsable del dispositivo de resolución del Banco Popular

72. Como se ha mencionado anteriormente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Tribunal General interpretó erróneamente el Reglamento MUR al considerar que el dispositivo de resolución del Banco Popular es un acto imputable a la JUR y no a la Comisión. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación y anule la sentencia recurrida. Sin embargo, mi argumentación no coincide totalmente con la de la Comisión.

73. Y lo que es más importante, no estoy de acuerdo con la alegación de la Comisión de que la doctrina Meroni exige que el dispositivo de resolución se atribuya a la Comisión. Sin embargo tal interpretación se desprende, en cambio, del tenor literal y de la estructura del Reglamento MUR.

74. Antes de exponer las razones de tal lectura del Reglamento MUR (2), explicaré en primer lugar cómo debe entenderse hoy la doctrina Meroni (1).

1. Delegación de facultades discrecionales: de la sentencia Meroni a la sentencia AEVM

75. Uno de los argumentos en los que se basa la Comisión en el presente recurso de casación es que la atribución de facultades discrecionales a la JUR sería contraria a la doctrina Meroni y al principio de equilibrio institucional. [54] Si observamos la génesis de la normativa vemos que, tras la intervención del Consejo en el procedimiento legislativo, [55] no se atribuyó a la JUR la facultad de producir efectos jurídicos vinculantes para los particulares. Se consideró necesario actuar así para garantizar el cumplimiento de la doctrina Meroni.

76. Esta doctrina debe su nombre a la sentencia Meroni, dictada en 1958. [56] En aquel momento no existía la Comisión tal como la conocemos hoy, sino la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Alta Autoridad delegó las competencias de explotación financiera del

[54] Es discutible si la razón que subyacía a la sentencia Meroni era únicamente salvaguardar el equilibrio institucional o si se trataba también de permitir un control jurisdiccional efectivo. Para una opinión según la cual ambas preocupaciones guiaron la resolución del Tribunal de Justicia en el asunto Meroni, véanse las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo y Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562), punto 64. Véase también, Chamon, M., «EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea», *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, pp. 1055 y ss., en particular pp. 1058 y 1059, donde se sostiene que no está justificado equiparar el equilibrio de poderes de la doctrina Meroni con el equilibrio institucional introducido en 1990 porque el primero debe considerarse, en cambio, referido al sistema de protección jurisdiccional del Tratado.

[55] El Servicio Jurídico del Consejo consideró que la propuesta original era demasiado amplia e imprecisa, ya que permitía a la JUR decidir sobre cuestiones que no eran meramente de carácter técnico y, por tanto, vulneraba la doctrina Meroni. Véase Consejo de la Unión Europea, Dictamen del Servicio Jurídico sobre la delegación de poderes a la JUR, Bruselas, 7 de octubre de 2013, doc. n.º 14547/13, pp. 17 y 26 (en lo sucesivo, «Dictamen del SJC sobre la delegación»). Véase también el considerando 24 del Reglamento MUR, donde la justificación de la implicación de la Comisión y el Consejo sigue la interpretación de la doctrina Meroni manifestada en el Dictamen del SJC sobre la delegación.

[56] Véase la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7).

régimen de la chatarra férrica en un organismo privado. El Tribunal de Justicia consideró que la Alta Autoridad solo estaba autorizada a transferir competencias de ejecución claramente definidas, que deberían quedar enteramente bajo la supervisión de la Alta Autoridad. [57]

77. La sentencia Meroni se convirtió en el modelo para evaluar la delegación de competencias en el Derecho de la Unión. [58] A menudo se entiende como la imposición de una norma según la cual no se pueden delegar facultades discrecionales. [59]

78. Sin embargo, excluir la delegación de facultades discrecionales a cualquier órgano que no sea la Comisión no se ajusta a la realidad actual. [60] Numerosas agencias creadas a nivel de la Unión están facultadas para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, que resultan necesariamente de un cierto grado de discrecionalidad. [61]

79. Lord Diplock ofreció una definición de discrecionalidad que considero útil y aplicable en el contexto de la Unión: «el propio concepto de discrecionalidad administrativa implica un derecho a elegir entre más de una posible línea de actuación sobre la que cabe que personas razonables mantengan opiniones divergentes en cuanto a cuál debe preferirse». [62]

80. La discrecionalidad forma parte necesariamente de la elaboración de las normas: la adopción de normas en general vinculantes para todos en las mismas condiciones, resultantes de opciones políticas. Cada vez es más frecuente delegar esa facultad en el ejecutivo. [63] En la Unión, la adopción de normas generales solo puede delegarse en la Comisión. [64] Se puede argumentar que la elaboración de normas en la Unión debe seguir siendo competencia de las instituciones de la Unión.

57 Véase la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), p. 152.

58 La interpretación convencional de la sentencia Meroni podría considerarse el resultado de encontrar la finalidad de dicha resolución en la preservación del equilibrio institucional, extrayendo esta conclusión de la referencia del Tribunal de Justicia al equilibrio de poderes. Véase Chamon, citado en la nota 54 anterior, pp. 1058 y 1059. Véase, asimismo, el Dictamen del SJC sobre la delegación, pp. 3 a 5.

59 Véase la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), p. 154. Chamon añade otras seis consecuencias de la doctrina Meroni identificadas en la literatura: «(1) la autoridad delegante no puede delegar más competencias de las que tiene; (2) la autoridad delegante debe garantizar el escrutinio continuo; (3) la delegación no puede ser implícita, sino que debe realizarse de forma explícita; (4) debe garantizarse la constante supervisión judicial; (5) no debe alterarse el equilibrio institucional, y (6) la delegación debe ser realmente necesaria para poder llevar a cabo las tareas de que se trate». Chamon, M., «The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism», *European Law Review*, vol.39(3), 2014, p. 380, en particular p. 382.

60 Véase Simoncini, M., *Live and let die? The Meroni doctrine in 2023*, disponible en https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 El Dictamen del SJC sobre la delegación hace referencia a la Agencia Europea de Medicamentos, a las autoridades europeas de supervisión, como la Autoridad Bancaria Europea, y a la AEVM (p. 5, nota 11). Si acudimos al artículo 58 *bis* del Estatuto del Tribunal de Justicia, podemos encontrar, al menos, otras cuatro oficinas y agencias que adoptan decisiones individuales y que están directamente, tras procedimientos de revisión interna, sujetas a revisión por los órganos jurisdiccionales de la Unión: la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas y la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea. Curiosamente, la propuesta de modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia incluye un cambio en el artículo 58 *bis*, añadiendo a la lista de agencias también a la JUR. Véase el artículo 3 del Proyecto de Reglamento por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_es.pdf.

62 Véase Secretary of State for Education and Science/Tameside MBC [1976] UKHL 6, p. 17. Véanse también las conclusiones del Abogado General Emiliou presentadas en el asunto BCE/Crédit Lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844), punto 44.

63 Galligan, D. J., «Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions», *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Galligan, D. J. (ed.), Melbourne University Press, 1984, p. 145.

64 El artículo 290 TFUE, apartado 1, establece además que, mediante delegación, la Comisión solo puede completar o modificar determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

81. Sin embargo, la discrecionalidad también está presente en la toma de decisiones individuales.[65] La aplicación de una determinada norma a un conjunto individual de hechos rara vez, o nunca, es automática,[66] ya que normalmente implica tomar decisiones. Esta toma de decisión discrecional en casos individuales está guiada y limitada por normas generales de rango superior.

82. El Derecho en materia de delegación en la Unión no dejó de desarrollarse en 1958. Mi opinión es que la doctrina Meroni contemporánea exige una distinción entre la delegación de facultades normativas y la facultad discrecional de adoptar decisiones individuales. Las primeras no pueden delegarse en las agencias. Por el contrario, la segunda sí puede delegarse, pero el ejercicio de esa facultad debe estar suficientemente limitado por el acto habilitante.

83. Así se desprende de la jurisprudencia desarrollada después de la sentencia Meroni.

84. El primer asunto relevante es Romano.[67] En dicho asunto, la Comisión Administrativa sobre la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes (en lo sucesivo, «Comisión Administrativa») estaba facultada por el Consejo para fijar tipos de cambio destinados a los organismos nacionales para determinar los importes debidos a una persona al objeto de compensar la diferencia entre los niveles de los derechos a pensión procedentes de más de un Estado miembro.

85. El Tribunal de Justicia consideró que un órgano como la Comisión Administrativa no puede ser habilitado para adoptar «actos de carácter normativo».[68] El Tribunal de Justicia se remitió al artículo 155 del Tratado CEE, que regulaba las competencias de la Comisión. Podría decirse, por tanto, que el error del Consejo fue no delegar esa competencia en la Comisión.[69] Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia se remitió a los artículos 173 y 177 del Tratado CEE (actualmente artículos 263 TFUE y 267 TFUE), que en aquel momento no contemplaban el control jurisdiccional de las decisiones de órganos como la Comisión Administrativa.

86. En consecuencia, el tipo de cambio fijado por la Comisión Administrativa no era vinculante para los órganos nacionales a la hora de determinar los importes de la pensión que debían abonarse.

87. El siguiente asunto relevante es AEVM, también conocido como el asunto de las «ventas en corto».[70] La Autoridad Europea de Valores y Mercados («AEVM») se creó como parte de la respuesta de la Unión a la crisis financiera, con el objetivo de reforzar la supervisión de los mercados financieros en la Unión.[71] En 2012, la AEVM recibió, además, la facultad de adoptar decisiones relativas a determinados operadores del mercado, cuando considerase que existía una «amenaza […] para el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados financieros o para la estabilidad del conjunto o de una parte del sistema financiero de la Unión».[72]

65 Para una exposición clásica de la discrecionalidad en el ámbito de la toma de decisiones administrativas, véase Galligan, D. J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, reimpreso en 2011.

66 Con independencia del nivel de conocimientos técnicos o experiencia, el responsable de la toma de decisiones nunca es simplemente, parafraseando a Montesquieu, «la bouche de la loi» (la boca de la ley). Véase también, Mendes, J., «Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU», *Modern Law Review*, vol. 80(3), 2017, p. 443.

67 Véase la sentencia de 14 de mayo de 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 *Ibidem*, apartado 20.

69 Véase Chamon, *op. cit.*, nota 54, p. 1063.

70 Véase la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Véanse las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo y Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562), punto 2.

72 Artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 236/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por impago (DO 2012, L 86, p. 1).

88. El Reino Unido solicitó la anulación de la disposición que otorgaba a la AEVM dicha facultad. Sostuvo que se habían vulnerado las doctrinas Meroni y Romano al conferir a la AEVM facultades discrecionales para dictar medidas con fuerza de ley. Además, el Reino Unido alegó que los artículos 290 TFUE y 291 TFUE regulan exhaustivamente, en el Derecho de la Unión, la delegación y la ejecución, excluyendo la atribución de tales facultades a las agencias. [73]

89. En la sentencia AEVM, el Tribunal de Justicia abordó los requisitos de la sentencia Meroni en el contexto del Tratado de Lisboa y concluyó que lo que sigue estando prohibido es conceder a una agencia una «amplia facultad discrecional». [74] No obstante, constató que las competencias atribuidas a la AEVM están delimitadas con precisión y son susceptibles de control judicial. La AEVM solo está facultada para actuar cuando exista una «amenaza, que tenga implicaciones transfronterizas, para el correcto funcionamiento y la integridad de los mercados financieros o para la estabilidad del conjunto o de una parte del sistema financiero de la Unión». [75]

90. El Tribunal de Justicia no consideró pertinente el hecho de que la propia determinación de estos amplios conceptos pueda implicar en sí misma el uso de la discrecionalidad. [76] En cambio, hizo hincapié en la necesidad de que la AEVM disponga de una competencia profesional y técnica específica. [77] Unido esto a lo que el Tribunal de Justicia consideró que era una limitación suficiente al ejercicio de las competencias de la AEVM, concluyó que no se había incumplido la prohibición de la doctrina Meroni de delegar facultades discrecionales.

91. A continuación, el Tribunal de Justicia abordó la sentencia Romano. Siguiendo la propuesta del Abogado General Jääskinen, [78] el Tribunal de Justicia declaró que, debido a que los artículos 263 TFUE y 267 TFUE ahora permiten expresamente el control judicial de los actos de las agencias, ya no es aplicable la limitación derivada de la jurisprudencia Romano. [79]

92. Al adoptar una decisión individual relativa a un operador del mercado concreto, con independencia de las limitaciones de la norma habilitante, la AEVM ejerció, sin duda, una facultad discrecional. Por tanto, concluyo que, tras la sentencia AEVM, es permisible delegar discrecionalidad en las agencias para la toma de decisiones individuales, siempre que esté sujeta a control judicial.

73 Asimismo, el Reino Unido alegó que el artículo 114 TFUE no constituía una base jurídica adecuada. El Abogado General Jääskinen estuvo de acuerdo y aconsejó al Tribunal de Justicia que estimara el recurso del Reino Unido por este motivo. Véanse las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo y Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562), puntos 6 y 48 a 53. El Tribunal de Justicia se mostró en desacuerdo.

74 Véase la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), apartado 42.

75 *Ibidem*, apartados 46 y 47. Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo y Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562), punto 42. Al establecer que la facultad discrecional de la AEVM está considerablemente limitada, el Tribunal de Justicia se refirió además a la obligación de la AEVM de consultar a la Junta Europea de Riesgo Sistémico y de notificarlo a las autoridades nacionales competentes, así como de reexaminar sus medidas como mínimo cada tres meses. Por último, el Tribunal de Justicia consideró pertinente que la Comisión esté facultada para adoptar actos delegados que especifiquen los criterios y factores que la AEVM debe tener en cuenta cuando se produzcan ciertos hechos o circunstancias adversos y amenazas (apartados 50 y 51).

76 Para una crítica de este punto, véanse Mendes, *op. cit.*, nota 66, pp. 447 y 448, y Chamon, *op. cit.*, nota 59, p. 393.

77 Véase la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), apartados 52, 82 y 85.

78 Conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo y Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562), puntos 74 y 88, donde sostiene que, con independencia de los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en materia de control judicial de los actos de las agencias y de su consiguiente capacidad para tomar decisiones jurídicamente vinculantes, lo que hace que la doctrina Romano sea irrelevante, el acto de delegación «debe aportar unos criterios suficientemente claros como para que la competencia de ejecución sea susceptible de control judicial».

79 Véase la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), apartado 65.

93. En general, de la jurisprudencia Romano y AEVM se puede concluir que la facultad de adoptar actos de aplicación general no puede delegarse en las agencias, pero que pueden otorgarse a las agencias competencias ejecutivas claramente delimitadas que sean susceptibles de control judicial. [80]

94. Por consiguiente, conceder a la JUR la facultad de decidir sobre un dispositivo de resolución sin la aprobación de la Comisión no es contrario a la doctrina Meroni. El Reglamento MUR limita y guía con la suficiente precisión el ejercicio de las facultades de la JUR, que solo podrá realizar la resolución si considera que es de interés público hacerlo. Esta constatación es discrecional pero no arbitraria, ya que el Reglamento MUR la limita a la exigencia de alcanzar uno de los objetivos de la resolución establecidos en su artículo 14, apartado 2. [81] Además, exige que se evalúe si dichos objetivos se verían perjudicados en caso de liquidación del banco con arreglo al Derecho nacional. [82]

95. Esto deja lugar a soluciones diferentes en casos individuales, pero las principales opciones estratégicas se han tomado en el Reglamento MUR: existen determinadas situaciones en las que es necesaria una intervención en el mercado, exigiendo al mismo tiempo un ejercicio de equilibrio entre las consecuencias de abandonar el banco a su suerte en el mercado y de una intervención de la Unión. Además, si la decisión individual se hubiera dejado exclusivamente en manos de la JUR, habría estado sujeta al control judicial de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

96. Delegar la facultad de adoptar decisiones discrecionales individuales en la JUR estaría en consonancia con los criterios establecidos desde la sentencia Meroni hasta la sentencia AEVM, incluso sin requerir la aprobación de la Comisión para la entrada en vigor del dispositivo de resolución.

97. Y, sin embargo, no es así como el legislador de la Unión organizó el procedimiento de resolución. En la siguiente sección, mostraré que las opciones legislativas del Reglamento MUR, y no la doctrina Meroni, son lo relevante a la hora de resolver el presente recurso.

2. ¿Por qué la Comisión es jurídicamente responsable del dispositivo de resolución del Banco Popular?

98. La conclusión de que la Comisión es jurídicamente responsable del dispositivo de resolución y es la demandada adecuada en este recurso de anulación se desprende del tenor y de la estructura del Reglamento MUR. Por tanto, es consecuencia de la elección realizada por el legislador de la Unión.

[80] La JUR no es la primera agencia facultada para tomar decisiones discrecionales en casos individuales sin necesidad de la aprobación de la Comisión. A este respecto, véase la nota 61 anterior.

[81] Los objetivos de la resolución enumerados en dicho artículo 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».

[82] El artículo 18, apartado 5, del Reglamento MUR dispone que «[…] 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».

99. Una vez que la JUR ejerce su facultad discrecional y adopta un dispositivo de resolución, debe transmitirlo a la Comisión para su aprobación.

100. *Ese* dispositivo de resolución *solo* podrá entrar en vigor si ni el Consejo ni la Comisión presentan objeciones en el plazo de veinticuatro horas tras su transmisión por la JUR. Resulta evidente, por tanto, que el dispositivo de resolución adoptado por la JUR no puede convertirse en un acto jurídicamente vinculante sin la aprobación de la Comisión (o, en determinadas situaciones, del Consejo).

101. El Tribunal General concluyó sobre la base de los artículos 16, apartado 1,[83] y 47 del Reglamento MUR[84] que la JUR es la verdadera autora de la resolución y, en lo sucesivo, debe ser la parte demandada en un procedimiento de anulación. Sin embargo, el legislador de la Unión diseñó el procedimiento de resolución de modo que la independencia de la JUR en la adopción del dispositivo de resolución no basta para conferirle la autoría jurídica de dicho acto. Jurídicamente, el dispositivo de resolución no existe si no es aprobado por la Comisión.

102. La Comisión sostiene, y estoy plenamente de acuerdo, que el razonamiento del Tribunal General era contradictorio. Por un lado, el Tribunal General reconoció que la aprobación del dispositivo de resolución por la Comisión es una condición necesaria para que entre en vigor.[85] Por otro lado, declaró que el dispositivo de resolución es un acto susceptible de entrar en vigor y de producir efectos jurídicos independientes.[86]

103. En el presente asunto, es evidente que el dispositivo de resolución no produjo efectos jurídicos independientes. Solo adquirió carácter jurídicamente vinculante a partir del momento en que la Comisión lo aprobó expresamente.

104. Parte de la confusión en la sentencia recurrida resulta del hecho de que pueden encontrarse dos actos formales en el procedimiento de resolución: el dispositivo de resolución adoptado por la JUR y la aprobación adoptada por la Comisión. Si existen dos actos formales, ¿cuál de ellos es impugnable?

105. Se trata de una pregunta engañosa. El concepto de acto impugnable no es una cuestión de forma, sino de fondo. La pregunta correcta es, más bien, ¿qué se recurre en este asunto? Obviamente, el interés de los recurrentes radica en la anulación del propio dispositivo de resolución o de algunas de sus partes. Para ellos la aprobación de la Comisión solo es relevante en la medida en que, sin ella, no habría dispositivo de resolución.

106. En este sentido, la aprobación de la Comisión no es un acto independiente. Se relaciona con el dispositivo de resolución presentado por la JUR y carece de sentido sin su contenido. Por tanto, aunque el respaldo de la Comisión no sea más que de media página, el dispositivo de resolución es el objeto de ese respaldo y, por consiguiente, parte integrante de esa decisión.

83 En este sentido el Tribunal General se basó en el artículo 16, apartado 1, del Reglamento MUR, que establece que la JUR «tomará una decisión sobre una medida de resolución». Véase la sentencia recurrida, apartados 116 y 120.

84 El artículo 47 del Reglamento MUR establece que la JUR actuará con independencia y en el interés general (apartado 1) y no pedirá ni aceptará instrucciones de, entre otros, las instituciones u organismos de la Unión (apartado 2). A pesar de la independencia de la JUR, el Reglamento MUR confiere a la Comisión poderes explícitos para conceder efectos jurídicamente vinculantes al dispositivo de resolución.

85 La Comisión se remite a los apartados 127, 128 y 130 de la sentencia recurrida.

86 La Comisión se remite aquí a los apartados 117, 120 y 127 de la sentencia recurrida.

107. Por la misma razón, el dispositivo de resolución no puede separarse de su aprobación, sin la cual no puede existir. Ninguno de los dos actos es impugnable por separado.

108. En mi opinión, el acto impugnable solo puede ser *el dispositivo de resolución tal y como es aprobado por la Comisión*. También se puede describir a la inversa: la aprobación de la Comisión es un acto impugnable, pero el dispositivo de resolución forma parte integrante de dicha aprobación.

109. La cuestión sigue siendo quién debe ser considerado el autor jurídicamente relevante de esos actos inseparables.

110. La Comisión alega, a este respecto, que el Tribunal General ignoró por completo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los procedimientos compuestos. Según esa jurisprudencia, solo el acto que pone fin a todo el procedimiento produce efectos jurídicos vinculantes.[87] Como afirma la Comisión, dicha jurisprudencia no solo es aplicable a los procedimientos compuestos verticales (cuando intervienen tanto organismos nacionales como de la Unión), sino también a los horizontales, como el procedimiento de resolución. La Comisión alega, en consecuencia, que su aprobación pone fin al procedimiento de resolución y, por tanto, constituye el acto impugnable. Sin embargo, esto solo es aceptable si la aprobación no está separada del acto que aprueba.

111. Esta jurisprudencia nos dice que el *autor* jurídicamente relevante de un acto es el órgano cuya decisión pone fin al procedimiento. Dado que el procedimiento finaliza con la aprobación del dispositivo de resolución, dicho órgano es la Comisión.[88]

112. Mediante su aprobación, la Comisión aprobará el dispositivo de resolución íntegramente, tanto en sus aspectos técnicos como discrecionales. Como alegó acertadamente la Comisión en la vista, esos aspectos son interdependientes e indisociables.

113. Nada en la redacción del Reglamento MUR sugiere que la Comisión apruebe únicamente las partes discrecionales del dispositivo de resolución, sino todo lo contrario. El artículo 18, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento MUR establece que «[…] la Comisión *lo* aprobará o lo rechazará *teniendo en cuenta los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución* […]».[89] Así, a diferencia de una objeción, que se dirige únicamente contra sus aspectos discrecionales, la aprobación atañe al dispositivo de resolución en su totalidad.

114. Por tanto, el Tribunal General motivó erróneamente su decisión sobre la base de la facultad de la Comisión de oponerse únicamente a los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución.[90] Las partes no discrecionales son fácticas y pueden ser erróneas, pero no son una cuestión de elección. Cuando la Comisión aprueba el dispositivo de resolución, también aprueba, necesariamente, las constataciones fácticas sobre las cuales se basaron las decisiones discrecionales.

87 La Comisión se remite aquí a las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), apartados 10 a 12, y de 19 de diciembre de 2018, Berlusconi y Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), apartado 49.

88 Del mismo modo, una decisión contra la imposición de derechos antidumping, dirigida contra la Comisión, fue declarada inadmisible porque «el poder de decisión corresponde al Consejo, que no está en absoluto obligado a adoptar decisión alguna si no está de acuerdo con la Comisión o puede, si así lo desea, adoptar una decisión sobre la base de las propuestas de esta última» (auto de 8 de mayo de 1985, Koyo Seiko/Consejo y Comisión, 256/84, EU:C:1985:178, apartado 3).

89 El subrayado es mío.

90 Véase la sentencia recurrida, apartado 137. Véase también el punto 18 de las presentes conclusiones.

115. Tras la aprobación de la Comisión, el dispositivo de resolución comienza a surtir efectos jurídicos para terceros y la Comisión se convierte en el responsable jurídico de todo el dispositivo de resolución. Por tanto, no es necesario incluir a la JUR como codemandada.

116. Para apoyar su argumentación sobre la autoría del acto impugnable en el presente asunto, en su segundo motivo de casación, la Comisión invocó su derecho de defensa. Alegó que su derecho a defender el dispositivo de resolución se vería limitado si no fuera parte demandada. [91]

117. Se trata de una argumentación confusa. La posibilidad plena de defender la decisión solo adquiere importancia si la Comisión es jurídicamente responsable de ella. El derecho de defensa no da lugar a que la Comisión sea un órgano jurídicamente responsable, sino que más bien es su consecuencia. La autoría de la Comisión resulta del tenor y de la estructura del Reglamento MUR, según los cuales la vida jurídica del dispositivo de resolución comienza con la aprobación de la Comisión. De esta autoría se deriva su derecho a defender dicho dispositivo.

118. Por la misma razón, tampoco puede acogerse el argumento paralelo de la JUR de que sus derechos de defensa se verían vulnerados a menos que sea parte demandada. Si la JUR no está llamada a ser jurídicamente responsable del dispositivo de resolución, no hay razón alguna para que goce de todos los derechos de defensa. No obstante, eso no significa que no pueda intervenir en un asunto contra el dispositivo de resolución.

119. El acto impugnable es, por tanto, la aprobación por la Comisión del dispositivo de resolución del Banco Popular. Esta aprobación, de la que forma parte integrante el dispositivo de resolución, produce efectos jurídicos y es, por consiguiente, susceptible de control judicial. [92]

120. El razonamiento del Tribunal General, basado en el artículo 86, apartado 2, del Reglamento MUR, [93] según el cual el dispositivo de resolución que adopte la JUR constituye un acto impugnable porque cabe recurso contra sus decisiones, no afecta a la conclusión anterior. Existen otras decisiones imputables a la JUR, como, por ejemplo, la decisión de no iniciar el procedimiento de resolución, que están sujetas a esta disposición. [94]

121. Además, el Tribunal General consideró que el dispositivo de resolución produce efectos jurídicos vinculantes de forma autónoma, puesto que el FROB está obligado a ejecutarlo. [95] Al llegar a esta conclusión, el Tribunal General parece haber ignorado el artículo 13 del dispositivo de resolución, según el cual dicho dispositivo está dirigido al FROB y le será notificado una vez que sea aprobado por la Comisión o el Consejo. Por tanto, aboga a favor de la alegación de la Comisión de que su aprobación determina la entrada en vigor del dispositivo de resolución con respecto a su destinatario, que es la autoridad nacional de resolución.

91 La Comisión invocó el artículo 142 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, según el cual las partes coadyuvantes no pueden presentar pretensiones autónomas.

92 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye un acto impugnable toda decisión adoptada por una institución, un órgano o un organismo de la Unión, independientemente de su naturaleza o su forma, destinado a producir efectos jurídicos [sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida), C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925, apartado 59].

93 Véase la sentencia recurrida, apartado 140. El artículo 86, apartado 2, del Reglamento MUR prevé que «los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, así como cualquier persona física o jurídica, podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones de la Junta, de conformidad con el artículo 263 [TFUE]».

94 Fue precisamente la facultad de la JUR de adoptar la decisión de no incoar el procedimiento de resolución lo que dio lugar a la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en 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) (erróneamente invocada por el Tribunal General), de que la evaluación del BCE, acerca de si el ente de que se trataba estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo, no es un acto impugnable. Véase la sentencia recurrida, apartado 135, que remite a 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), apartado 66.

95 Véase la sentencia recurrida, apartado 119.

122. Todas las consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que la Comisión es la autora jurídicamente responsable del dispositivo de resolución.

123. Queda, sin embargo, otra cuestión más que ha de abordarse. Para garantizar un control jurisdiccional efectivo por parte de los órganos jurisdiccionales de la Unión, las medidas jurídicamente vinculantes deben contener una motivación. [96] Sin conocer la motivación, es difícil para la persona afectada por una medida poder elaborar una impugnación con sentido.

124. La motivación en cuanto al modo en que la resolución del Banco Popular cumple las condiciones del Reglamento MUR se proporciona en el propio dispositivo de resolución. Al aprobar ese dispositivo de resolución, la Comisión aprueba también las razones que lo justifican y debe estar dispuesta a defenderlas ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. [97]

125. No carece de importancia que la Comisión pueda realmente defender plenamente la justificación de la resolución del Banco Popular. Ello solo es posible si la Comisión es la auténtica autora de dicho acto.

126. Con arreglo al artículo 43, apartado 3, del Reglamento MUR, la Comisión (y el BCE) cuentan con un representante cada uno, que tiene derecho a participar en las reuniones de las sesiones plenarias y ejecutivas de la JUR como observador permanente, que participa en los debates y tiene acceso a todos los documentos. [98]

127. En el asunto Algebris, [99] también en el contexto de la resolución del Banco Popular, el Tribunal General consideró que la Comisión participó efectivamente en las fases preparatorias del dispositivo de resolución y evaluó adecuadamente el dispositivo de resolución que la JUR le transmitió. El hecho de que lo hizo en setenta y siete minutos se compensó con su participación a lo largo de todo el procedimiento que dio lugar al dispositivo de resolución, que, por su naturaleza, es una situación de urgencia. [100]

128. La aprobación por la Comisión del dispositivo de resolución del Banco Popular no parece ser un mero visto bueno. Mediante su aprobación, la Comisión refrendó el contenido del dispositivo de resolución.

129. Sin embargo, el dispositivo de resolución propiamente dicho no se adjuntó a dicha aprobación. [101] En el asunto Algebris, en cierta discrepancia con la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la referencia de la Comisión al dispositivo de resolución y las

96 Véase la sentencia de 8 de mayo de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372), apartado 85 y jurisprudencia citada.

97 La aprobación de la Comisión del régimen de resolución del Banco Popular afirma que «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 […]» (considerando 4 de la aprobación de la Comisión).

98 No se prevé una participación similar para el Consejo.

99 Véase la sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17, EU:T:2022:314), apartados 138, 139 y 143. Esta sentencia no fue recurrida.

100 En el asunto Algebris, la Comisión indicó que intervino en las distintas fases previas a la adopción del dispositivo de resolución, incluidas reuniones diarias y la recepción de dos anteproyectos del dispositivo de resolución remitidos por la JUR, y que tuvo acceso a todos los documentos pertinentes para la preparación del dispositivo de resolución, entre ellos los relativos a la situación financiera del Banco Popular. Sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17, EU:T:2022:314), apartados 132 a 135.

101 La aprobación de la Comisión solo hacía referencia al dispositivo de resolución del Banco Popular (considerando 2).

razones expuestas en él bastaban para cumplir la obligación de motivación. Consideró que «el dispositivo de resolución y su motivación forman parte del contexto» [102] en el que se adoptó la aprobación de la Comisión.

130. No obstante, en la vista del presente asunto se planteó la cuestión de cómo deben los particulares interponer el recurso directo previsto en el artículo 263 TFUE, apartado 4, si en la propia decisión de aprobación no pueden encontrar la motivación en la que la Comisión se basó para dicha aprobación.

131. La Comisión respondió que era poco práctico publicar el dispositivo de resolución junto con la aprobación porque contiene información confidencial. No obstante, sostuvo que de la aprobación se desprende claramente que se refiere a la resolución del Banco Popular, que fue publicada por la JUR en su página web, siendo, por tanto, de acceso público. [103]

132. En mi opinión, la Comisión debería adjuntar en el futuro la versión no confidencial del dispositivo de resolución a su aprobación que se publica en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Si bien el elevado número de recursos directos actualmente pendientes ante el Tribunal General demuestra que las personas afectadas tenían conocimiento del dispositivo de resolución, la publicación conjunta de la aprobación y del dispositivo de resolución dejaría claro que, mediante su aprobación, la Comisión respalda la totalidad de dicho dispositivo, incluidas las razones que lo justifican.

133. En conclusión, mi opinión es que el dispositivo de resolución carece de existencia jurídica autónoma, por lo que no puede ser recurrido independientemente de la aprobación de la Comisión. Un recurso directo debería impugnar la aprobación por parte de la Comisión del dispositivo de resolución de la JUR. Por tanto, existe un único acto impugnable cuyo autor es la Comisión.

VII. Conclusión

134. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

– Anule 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 declara admisible el recurso contra el dispositivo de resolución adoptado por la JUR.

– Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y la SFL.

– Condene a la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y a la SFL a cargar con sus propias costas y con las costas en que hayan incurrido ante el Tribunal General la JUR y Banco Santander, S. A.

[102] Véase la sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17, EU:T:2022:314), apartados 151 y 156.

[103] La Comisión mantuvo dicha práctica en relación con la resolución de Sberbank banka d.d. y Sberbank d.d. Véanse la Decisión (UE) 2022/947 de la Comisión, de 1 de marzo de 2022, por la que se aprueba el dispositivo de resolución para Sberbank banka d.d. (DO 2022, L 164, p. 63), y la Decisión (UE) 2022/948 de la Comisión, de 1 de marzo de 2022, por la que se aprueba el dispositivo de resolución para Sberbank d.d. (DO 2022, L 164, p. 65).

– Condene a la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y a la SFL a cargar con sus propias costas y con las costas en que hayan incurrido la JUR y la Comisión en el marco del recurso de casación.

– Condene a las restantes partes coadyuvantes ante el Tribunal General a cargar con sus propias costas en relación con el recurso en primera instancia y a las partes coadyuvantes ante el Tribunal de Justicia a cargar con sus propias costas en relación con el recurso de casación.