Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 1 de junio de 2022 *

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo único de resolución de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Adopción por la JUR de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Delegación de poderes — Derecho a ser oído — Derecho de propiedad — Obligación de motivación — Artículos 14, 18 y 20 del Reglamento (UE) n.º 806/2014»

En el asunto T-628/17,

Aeris Invest Sàrl, con domicilio social en Luxemburgo (Luxemburgo), representada por los Sres. M. Roca Junyent, R. Vallina Hoset y G. Serrano Fenollosa y las Sras. E. Galán Burgos y M. Varela Suárez, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. L. Flynn y la Sra. A. Steiblytė, en calidad de agentes,

y

Junta Única de Resolución (JUR), representada por las Sras. J. King y M. S. Fernández Rupérez, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. B. Meyring, S. Schelo, F. B. Fernández de Trocóniz Robles y T. Klupsch y la Sra. S. Ianc, abogados,

partes demandadas,

apoyadas por

Reino de España, representado por los Sres. L. Aguilera Ruiz y J. Rodríguez de la Rúa Puig, en calidad de agentes,

por

Parlamento Europeo, representado por las Sras. P. López-Carceller y M. J. Martínez Iglesias y los Sres. L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti y M. Sammut, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: español.

por

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. A. de Gregorio Merino y J. Bauerschmidt y las Sras. H. Marcos Fraile y A. Westerhof Löfflerová, en calidad de agentes,

y por

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

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación, por un lado, de 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 respecto de Banco Popular Español, S. A., y, por otro lado, de 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. (DO 2017, L 178, p. 15),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. M. Jaeger, V. Kreuschitz y G. De Baere (Ponente) y la Sra. G. Steinfatt, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de junio de 2021,

dicta la siguiente

Sentencia

I. Marco jurídico

1 A raíz de la crisis financiera de 2008, se decidió crear una unión bancaria en la Unión Europea, sustentada por un código normativo único, integral y detallado para los servicios financieros, válida para todo el mercado interior y que comprendiera un mecanismo único de supervisión y nuevos marcos de garantía de depósitos y de resolución.

2 La primera etapa hacia la creación de la unión bancaria consistió en establecer un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) mediante el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63). Según el considerando 12 de ese Reglamento, un MUS debe velar por que las medidas de la Unión en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito se apliquen de manera coherente y eficaz, por que el código normativo único de los servicios financieros se aplique de manera homogénea a las entidades de crédito de todos los Estados miembros afectados y por que estas entidades de crédito sean objeto de una supervisión de la máxima calidad, no obstaculizada

por otras consideraciones de índole no prudencial. Para ello, el Reglamento n.º 1024/2013 atribuye al Banco Central Europeo (BCE) funciones específicas en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, con objeto de contribuir a la seguridad y la solidez de estas entidades y a la estabilidad del sistema financiero dentro de la Unión y en cada uno de los Estados miembros.

3 Posteriormente, se aprobó la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190; corrección de errores en DO 2020, L 378, p. 27). En su considerando 1, se indica lo siguiente:

«La crisis financiera ha puesto de manifiesto la falta de instrumentos adecuados que existe en la Unión para hacer frente de manera eficaz a los problemas de solidez o el peligro de inviabilidad de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión […]. Dichos instrumentos son particularmente necesarios para evitar llegar a una situación de insolvencia, o para que cuando, si esta se produce, puedan minimizarse las repercusiones negativas manteniendo las funciones de importancia sistémica de la entidad en cuestión. Durante la crisis, estos trastornos constituyeron un factor trascendental que obligó a los Estados miembros a rescatar a entidades con dinero de los contribuyentes. El objetivo de un marco creíble de recuperación y resolución es obviar, no obstante, la necesidad de una acción de ese tipo en la mayor medida de lo posible.»

4 El objetivo de la Directiva 2014/59 consiste en establecer normas mínimas de armonización de las disposiciones nacionales que regulan la resolución de los bancos en la Unión y contempla una cooperación entre autoridades de resolución para los casos de inviabilidad de bancos transfronterizos. A este respecto, la Directiva 2014/59 prevé, en particular, en su artículo 3, apartado 1, que cada Estado miembro designará una o, excepcionalmente, varias autoridades de resolución encargadas de aplicar los instrumentos de resolución y ejercer las competencias de resolución.

5 No obstante, se decidió crear un mecanismo único de resolución (MUR) tras considerar, por un lado, que la Directiva 2014/59 no centralizaba el proceso de toma de decisiones en materia de resolución y establecía esencialmente una serie de competencias e instrumentos comunes de resolución a disposición de las autoridades nacionales de cada Estado miembro, pero les dejaba un margen de discrecionalidad a efectos de la aplicación de los instrumentos y el uso de los mecanismos nacionales de financiación de los procedimientos de resolución, y, por otro lado, que esta Directiva no impedía de forma absoluta que los Estados miembros adoptaran por separado decisiones potencialmente contradictorias acerca de la resolución de los grupos transfronterizos.

6 Así, la segunda etapa hacia la creación de la unión bancaria consistió en la aprobación del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1).

7 El considerando 12 del Reglamento n.º 806/2014 expone lo siguiente:

«Para la compleción del mercado interior es esencial garantizar unas decisiones eficaces en materia de resolución para los bancos en graves dificultades, en particular por lo que respecta a la utilización de los recursos obtenidos a nivel de la Unión. En el mercado interior, la inviabilidad de un banco en un Estado miembro puede afectar a la estabilidad de los mercados financieros de toda la Unión. Garantizar unas normas de resolución uniformes y eficaces y unas condiciones idénticas para la financiación de las medidas de resolución en los distintos Estados miembros redunda en el mayor interés, tanto de los Estados miembros en los que operan los bancos como del conjunto de todos ellos, en general, como medio de asegurar condiciones equitativas de competencia y mejorar el funcionamiento del mercado interior. Los sistemas bancarios están muy interconectados en el mercado interior, los grupos bancarios son internacionales y los bancos tienen un gran porcentaje de activos extranjeros. A falta de un MUR, las crisis bancarias en los Estados miembros participantes en el MUS tendrían un impacto sistémico negativo más grave también en los Estados miembros no participantes. El establecimiento del MUR garantizará un enfoque neutral ante los bancos en graves dificultades, con lo que se reforzará la estabilidad de los bancos de los Estados miembros participantes y se evitará que las crisis tengan repercusiones en los Estados miembros no participantes, facilitando así el funcionamiento del mercado interior en su conjunto. Los mecanismos de cooperación relativos a las entidades establecidas en Estados miembros participantes y no participantes deben ser claros, y no debe haber discriminación alguna contra un Estado miembro o grupo de Estados miembros en cuanto lugar para la prestación de servicios financieros.»

8 El Reglamento n.º 806/2014, según su artículo 1, párrafo primero, tiene por objeto establecer unas normas y un procedimiento uniformes para la resolución de los entes a que se refiere el artículo 2 que estén establecidos en los Estados miembros participantes, esto es, los bancos cuyo supervisor de origen sea el BCE o la autoridad nacional competente en aquellos Estados miembros cuya moneda es el euro o en aquellos cuya moneda no es el euro pero que hayan establecido una cooperación estrecha de conformidad con el artículo 7 del Reglamento n.º 1024/2013 (véase el considerando 15 del Reglamento n.º 806/2014).

9 El artículo 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014 dispone que dichas normas y dicho procedimiento uniformes serán aplicados por la Junta Única de Resolución (JUR) establecida con arreglo al artículo 42 de ese Reglamento, conjuntamente con el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea y las autoridades nacionales de resolución en el marco del MUR establecido por ese mismo Reglamento. Se prevé, asimismo, que el MUR cuente con el respaldo de un Fondo Único de Resolución (FUR).

10 Con arreglo al artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR tomará una decisión sobre una medida de resolución en relación con una entidad financiera establecida en un Estado miembro participante cuando se cumplan las tres condiciones previstas en el artículo 18, apartado 1, de ese mismo Reglamento.

11 La primera condición exige que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. La evaluación de esta condición se lleva a cabo por el BCE, previa consulta a la JUR, o por la JUR, y se considera que se cumple si concurren respecto del ente una o varias de las circunstancias enumeradas en el artículo 18, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014.

12 La segunda condición implica que no existan perspectivas razonables de que otras medidas del sector privado o de supervisión puedan impedir la inviabilidad del ente en un plazo de tiempo razonable.

13 La tercera condición supone que la medida de resolución sea necesaria para el interés público, esto es, que resulte necesaria para alcanzar uno o varios de los objetivos de resolución, mientras que una liquidación del ente a través de los procedimientos de insolvencia ordinarios no permitiría alcanzar en la misma medida los citados objetivos.

14 Según el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014, la resolución tiene los siguientes objetivos: garantizar la continuidad de las funciones esenciales; evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio; proteger los fondos públicos minimizando la dependencia respecto de ayudas financieras públicas extraordinarias; proteger a los depositantes y a los inversores, y proteger los fondos y los activos de los clientes.

15 El artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 dispone que, antes de tomar una decisión sobre una medida de resolución o sobre el ejercicio de la competencia de amortización o conversión de instrumentos de capital pertinentes, la JUR velará por que una persona independiente tanto de las autoridades públicas, entre ellas la JUR y la autoridad nacional de resolución, como del ente de que se trate, realice una valoración razonable, prudente y realista del activo y del pasivo de dicho ente.

16 Con arreglo al artículo 20, apartado 15, del Reglamento n.º 806/2014, la valoración formará parte integrante de la decisión sobre la aplicación de un instrumento de resolución o sobre el ejercicio de una facultad de resolución o de la decisión de ejercer la competencia de amortización o conversión de los instrumentos de capital.

17 Cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR adoptará un dispositivo de resolución.

18 Cuando actúen en el marco del procedimiento de resolución, la JUR, el Consejo y la Comisión deberán velar por que la medida de resolución se adopte de conformidad con determinados principios enumerados en el artículo 15 del Reglamento n.º 806/2014, entre los que figuran el principio de que los accionistas de la entidad objeto de resolución asuman las primeras pérdidas y el principio de que los acreedores no sufran más pérdidas que las que habrían sufrido si el ente objeto de la medida de resolución hubiera sido liquidado con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios.

19 En el dispositivo de resolución, la JUR determinará la aplicación de los instrumentos de resolución. El artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 enumera los diferentes instrumentos de resolución disponibles, a saber, la venta del negocio, la entidad puente, la segregación de activos y la recapitalización interna.

20 En el dispositivo de resolución, la JUR puede ejercer también la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital del ente de que se trate en las condiciones previstas en el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014. Según el artículo 19 de ese Reglamento, una medida de resolución puede conllevar asimismo la concesión de una ayuda de Estado o de una ayuda procedente del FUR.

21 Según el artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014, inmediatamente después de la adopción del dispositivo de resolución, la JUR lo transmitirá a la Comisión. En un plazo de 24 horas a partir de la transmisión del dispositivo de resolución por la JUR, la Comisión lo aprobará o lo rechazará teniendo en cuenta los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución, diferentes de los previstos en el párrafo tercero, esto es, el respeto del criterio de interés público o la modificación significativa del importe del FUR. Por lo que se refiere a estos últimos aspectos discrecionales, en un plazo de 12 horas a partir de la transmisión del dispositivo de resolución por la JUR, la Comisión propondrá al Consejo que rechace el dispositivo de resolución adoptado por la JUR en el caso de que este no cumpla los criterios de interés público mencionados o| que apruebe o rechace una modificación significativa del importe del FUR contemplado en el dispositivo de resolución de la JUR. 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 JUR.

22 El artículo 18, apartado 9, del Reglamento n.º 806/2014 indica que la JUR velará por que se emprenda la medida de resolución necesaria para que las autoridades nacionales de resolución competentes lleven a cabo el dispositivo de resolución. El dispositivo de resolución irá dirigido a tales autoridades e impartirá instrucciones a estas, las cuales tomarán todas las medidas necesarias para aplicarlo de conformidad con el artículo 29 de ese mismo Reglamento, ejerciendo competencias de resolución.

23 Con posterioridad a la adopción de una medida de resolución, con arreglo al artículo 20, apartado 16, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR velará por que una persona independiente realice una valoración a fin de evaluar si los accionistas y acreedores habrían recibido mejor tratamiento si la entidad objeto de resolución hubiera iniciado un procedimiento de insolvencia ordinario. Esta valoración puede dar lugar, con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 806/2014, a que se pague una compensación a los accionistas o acreedores en caso de que hayan incurrido en el marco de la resolución en pérdidas mayores que aquellas en las que habrían incurrido en una liquidación con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios.

II. Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

24 La demandante, Aeris Invest Sàrl, es una persona jurídica de Derecho luxemburgués, que era accionista de Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular») antes de que se adoptara un dispositivo de resolución respecto de este.

A. Situación de Banco Popular antes de la adopción del dispositivo de resolución

25 El grupo Banco Popular, cuya sociedad matriz era Banco Popular, era, en la fecha de la resolución, el sexto grupo bancario español.

26 En 2016, Banco Popular llevó a cabo una ampliación de capital de 2 500 millones de euros.

27 El 5 de diciembre de 2016, la Sesión Ejecutiva de la JUR adoptó un plan de resolución del grupo Banco Popular (en lo sucesivo, «plan de resolución de 2016»). El instrumento de resolución por el que se optó en dicho plan era el instrumento de recapitalización interna previsto en el artículo 27 del Reglamento n.º 806/2014.

28 El 3 de febrero de 2017, Banco Popular publicó su informe anual de 2016 en el que declaró que debían realizarse provisiones excepcionales por un importe de 5 700 millones de euros, lo que generaba unas pérdidas consolidadas de 3 485 millones de euros. En el mismo informe se anunciaba el nombramiento de un nuevo presidente.

29 El 10 de febrero de 2017, DBRS Ratings Limited (DBRS) (convertido posteriormente en DBRS Morningstar) rebajó las calificaciones de Banco Popular, con una perspectiva negativa, habida cuenta del debilitamiento de la posición de capital de Banco Popular a raíz de unas pérdidas netas mayores que las previstas en su informe anual, mencionado en el apartado 28 anterior, y de los esfuerzos de Banco Popular para reducir su elevado stock de activos improductivos.

30 El 3 de abril de 2017, Banco Popular anunció los resultados de las auditorías internas e indicó que podría ser necesario llevar a cabo correcciones en su informe anual de 2016. Estos ajustes se realizaron en el informe financiero de Banco Popular correspondiente al primer trimestre de 2017.

31 El 10 de abril de 2017, en la Junta General de Accionistas de Banco Popular, el presidente del Consejo de Administración anunció que el banco tenía prevista una ampliación de capital o una operación societaria para hacer frente a la situación del grupo en lo referente a fondos propios y al nivel de activos improductivos. El consejero delegado de Banco Popular fue sustituido después de menos de un año en el cargo.

32 A raíz del anuncio del 3 de abril acerca de la necesidad de ajustar los resultados financieros de 2016, DBRS rebajó, el 6 de abril, la calificación de Banco Popular, manteniendo una perspectiva negativa. Standard & Poor's, el 7 de abril, y Moody's Investors service (en lo sucesivo, «Moody's»), el 21 de abril de 2017, también rebajaron la calificación de Banco Popular con una perspectiva negativa.

33 En abril de 2017, Banco Popular inició un proceso de venta privada con el fin de realizar su venta a un competidor fuerte, lo cual restablecería su situación financiera. La fecha límite para que los eventuales compradores interesados en la adquisición de Banco Popular presentaran su oferta quedó fijada para el 10 de junio de 2017 y posteriormente quedó prorrogada hasta el fin del mes de junio de 2017.

34 El 5 de mayo de 2017, Banco Popular presentó su informe financiero correspondiente al primer trimestre de 2017, en el que se reflejaban unas pérdidas por importe de 137 millones de euros.

35 El 12 de mayo de 2017, el requisito de cobertura de liquidez (*Liquidity Coverage Requirement*, LCR) de Banco Popular se redujo por debajo del umbral mínimo del 80 % fijado por el artículo 460, apartado 2, letra c), del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1).

36 Mediante carta de 16 de mayo de 2017, Banco Santander, S. A., puso en conocimiento de Banco Popular que no podía formular una oferta vinculante en el proceso de venta privada.

37 El 16 de mayo de 2017, Banco Popular, en una comunicación de información sensible a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), indicó que compradores potenciales habían manifestado su interés en el proceso de venta privada, pero que no se había presentado ninguna oferta vinculante.

38 El 19 de mayo de 2017, la agencia FITCH degradó el *rating* a largo plazo de Banco Popular.

39 El 23 de mayo de 2017, la presidenta de la JUR, la Sra. Elke König concedió una entrevista a la cadena de televisión Bloomberg, en la que se le preguntó, entre otros extremos, acerca de la situación de Banco Popular.

40 A lo largo del mes de mayo de 2017, diferentes artículos de prensa se hicieron eco de las dificultades de Banco Popular. Puede citarse como ejemplo un artículo de 11 de mayo de 2017, publicado en el sitio de Internet *elconfidencial.com*, titulado «Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra». En este artículo, se indicaba que el presidente de Banco Popular había contratado a JP Morgan y Lazard para que pusieran en marcha la venta urgente del banco por riesgo de quiebra ante la salida masiva de depósitos de clientes particulares e institucionales y consideraba que la única fórmula para garantizar la viabilidad del banco era la venta completa e inminente del conjunto del grupo. El artículo exponía que «ante la salida continuada de depósitos y el cierre de fuentes externas de financiación, el banco corre el grave riesgo de declararse en quiebra, por lo que [su presidente] se ha visto forzado a activar la medida más drástica y desistir de vender activos de forma progresiva para mejorar los ratios de capital y cumplir con las exigencias del [BCE]».

41 El 15 de mayo de 2017, un artículo publicado en el sitio de Internet *elconfidencial.com*, titulado «El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta», indicaba que el plan de venta de Banco Popular puesto en marcha por su presidente tuvo lugar tras una inspección del BCE que confirmó el déficit de provisiones. Según ese artículo, los inspectores del BCE concluyeron que las dificultades de Banco Popular guardaban relación con el déficit de provisiones de este para cubrir su exposición inmobiliaria y que era necesario evitar la salida puntual de depósitos. Dichos inspectores también manifestaron su malestar con la presentación de las cuentas anuales de 2016.

42 El 31 de mayo 2017, la agencia Reuters publicó un artículo titulado «La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular». En este artículo se mencionaba en particular que, según un alto funcionario de la Unión cuya identidad no se hacía pública, uno de los principales organismos de vigilancia de la banca en Europa había advertido a altos cargos de la Unión que Banco Popular podría necesitar una resolución ordenada si no lograba encontrar un comprador. Según el mismo artículo, ese funcionario había señalado, asimismo, que la presidenta de la JUR había lanzado no hacía mucho un «aviso preliminar» y había declarado que la JUR estaba siguiendo la situación (de Banco Popular) con particular atención con vistas a una posible intervención.

43 El mismo día, la JUR publicó un comunicado de prensa destinado a rebatir el contenido de ese artículo.

44 Durante los primeros días del mes de junio de 2017, Banco Popular tuvo que hacer frente a una masiva retirada de efectivo.

45 El 5 de junio de 2017, Banco Popular presentó por la mañana una primera petición de provisión urgente de liquidez ante el Banco de España y, posteriormente, una segunda petición por la tarde con una extensión del importe solicitado debido a importantes movimientos de efectivo. El Consejo de Gobierno del BCE, a petición del Banco de España y a raíz de la evaluación llevada a cabo ese mismo día por el BCE en relación con la petición de provisión urgente de liquidez de Banco Popular, no formuló objeciones a una provisión urgente de liquidez a Banco Popular

respecto del período que iba hasta el 8 de junio de 2017. Banco Popular recibió una parte de esa provisión urgente de liquidez. Posteriormente, el Banco de España indicó que no podía hacer una provisión urgente de liquidez adicional a Banco Popular.

46 El 6 de junio de 2017, DBRS y Moody's rebajaron la calificación de Banco Popular.

B. Otros hechos anteriores a la adopción del dispositivo de resolución

47 El 23 de mayo de 2017, la JUR instruyó a Deloitte, como experto independiente, para que llevase a cabo la valoración de Banco Popular a la que se refiere el artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014.

48 El 24 de mayo de 2017, la JUR solicitó a Banco Popular, con fundamento en el artículo 34 del Reglamento n.º 806/2014, la información necesaria para efectuar la valoración. El 2 de junio de 2017, también pidió a Banco Popular que aportara información acerca del proceso de venta privada y que previera un acceso a la sala virtual de datos seguros que Banco Popular había creado en el marco de ese proceso.

49 El 3 de junio de 2017, la Sesión Ejecutiva de la JUR adoptó la Decisión SRB/EES/2017/06, dirigida al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), en relación con la venta de Banco Popular (en lo sucesivo, «decisión sobre la venta»). La JUR aprobó el inicio inmediato del proceso de venta de Banco Popular por el FROB e indicó a este los requisitos relativos a la venta con arreglo al artículo 39 de la Directiva 2014/59. La JUR indicó, en particular, que el FROB debía ponerse en contacto con los cinco compradores potenciales que habían sido invitados a presentar una oferta en el marco del proceso de venta privada.

50 De los cinco compradores potenciales, dos decidieron no participar en el proceso de venta y uno fue excluido por el BCE por razones prudenciales.

51 El 4 de junio de 2017, los dos compradores potenciales que habían decidido participar en el proceso de venta, Banco Santander y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S. A. (BBVA), firmaron un acuerdo de confidencialidad y, el 5 de junio de 2017, tuvieron acceso a la sala virtual de datos.

52 El 5 de junio de 2017, la JUR redactó una primera valoración (en lo sucesivo, «valoración 1»), con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, que tenía por objeto informar la determinación de si se cumplían las condiciones para iniciar un procedimiento de resolución, tal como quedan definidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

53 El 6 de junio de 2017, el BCE, previa consulta a la JUR, llevó a cabo una evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, con arreglo al artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014.

54 En esta evaluación, el BCE indicó que, durante los meses precedentes, Banco Popular había experimentado un deterioro importante de su situación de liquidez como consecuencia, principalmente, de una disminución significativa de su base de depósitos. Banco Popular registraba importantes retiradas de efectivo en relación con todos los segmentos de clientes. El BCE enumeró los acontecimientos que habían llevado a los problemas de liquidez a los que Banco Popular debía hacer frente.

55 A este respecto, señaló que, en febrero de 2017, en la presentación de sus cuentas anuales, Banco Popular hizo públicas tanto la necesidad de provisiones excepcionales por un importe de 5 700 millones de euros, lo que generaba unas pérdidas de 3 485 millones de euros en 2016, como la sustitución de quien había sido su presidente durante largo tiempo, el cual había iniciado la revisión de la estrategia del banco. El anuncio de provisiones adicionales y de pérdidas al final del ejercicio había motivado una rebaja de la calificación de Banco Popular por DBRS el 10 de febrero de 2017 y había suscitado serias preocupaciones entre la clientela de Banco Popular, que se tradujeron en cancelaciones importantes e inesperadas de depósitos y en una elevada frecuencia de visitas de clientes a las sucursales del banco.

56 El BCE también indicó que la difusión por Banco Popular, el 3 de abril de 2017, de una declaración pública específica en la que se informaba acerca del resultado de diferentes auditorías internas que podían tener una incidencia significativa en los estados financieros de la entidad y la confirmación de que su presidente consejero delegado sería sustituido tras ocupar el cargo durante menos de un año habían generado otra ola de cancelaciones de depósitos. El BCE señaló que también habían contribuido a esta última ola:

– La rebaja de la calificación de Banco Popular hecha por Standard & Poor's el 7 de abril de 2017.

– El anuncio realizado por Banco Popular, el 10 de abril de 2017, de que no repartiría dividendos y que podría requerirse una ampliación de capital o una operación societaria debido a la difícil situación de los fondos propios y a la necesidad de colocarse a la par respecto de otros bancos en lo tocante a la cobertura de los activos improductivos.

– La rebaja de la calificación de Banco Popular hecha por Moody's el 21 de abril de 2017.

– La divulgación de unos resultados del primer trimestre de 2017 peores de lo previsto.

– La cobertura mediática negativa y continua, como la dada, por ejemplo, en los artículos de los días 11 y 15 de mayo de 2017, mencionados en los apartados 40 y 41 anteriores, en los que se sugería que el presidente de Banco Popular había decidido una venta urgente del banco debido a un riesgo inminente de quiebra o de falta de liquidez y que el banco necesitaba importantes provisiones adicionales como resultado de una inspección *in situ* del supervisor.

57 El BCE constató asimismo que los depósitos perdidos desde el 31 de mayo de 2017, tras la divulgación en los medios de comunicación de que el banco podía entrar en liquidación si el proceso de venta que estaba en curso no llegaba a buen puerto en un muy breve plazo, eran de un volumen particularmente importante.

58 Además, el BCE señaló que, aunque Banco Popular había desarrollado diferentes medidas para generar liquidez adicional durante las semanas anteriores y había comenzado a ejecutarlas, la magnitud de los flujos de ingresos obtenidos y esperados en el futuro seguía siendo insuficiente para remediar el agotamiento de la posición de liquidez de Banco Popular en la fecha de la evaluación. También indicó que, incluso recurriendo a la provisión urgente de liquidez respecto de la que el Consejo de Gobierno del BCE no había formulado objeciones el 5 de junio de 2017, la situación de tesorería en ese momento no bastaba para garantizar la capacidad de Banco Popular para hacer frente a sus pasivos hasta el 7 de junio de 2017.

59 El BCE estimó que las medidas ya adoptadas por Banco Popular no habían sido lo suficientemente eficaces para revertir el deterioro de situación de tesorería de este. Señaló que Banco Popular, como medida alternativa para garantizar su capacidad de hacer frente a sus pasivos que llegaban a vencimiento, intentaba ejecutar una operación societaria, esto es, su venta a un competidor más fuerte. No obstante, el BCE consideró que, habida cuenta del deterioro de la situación de liquidez de Banco Popular y de que no existían pruebas acerca de la capacidad de esta entidad para revertir esa situación en un futuro próximo, así como de la circunstancia de que las negociaciones no habían arrojado hasta ese momento un resultado positivo, no era previsible que se confirmara tal operación privada dentro de un plazo que permitiera a Banco Popular hacer frente a sus deudas o demás pasivos a su vencimiento.

60 El BCE consideró que, al mismo tiempo, no existían medidas de supervisión o de actuación temprana a las que se pudiera recurrir y que permitieran restablecer la posición de liquidez de Banco Popular de manera inmediata y concederle tiempo suficiente para ejecutar una operación societaria u otra solución. Las medidas que el BCE, en cuanto autoridad competente, podía adoptar, con arreglo a la transposición nacional del artículo 104 de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y de los artículos 27 a 29 de la Directiva 2014/59 o con arreglo al artículo 16 del Reglamento n.º 1024/2013, no permitían garantizar que Banco Popular estuviera en condiciones de hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento, dados la magnitud y el ritmo del deterioro de la liquidez observado.

61 En conclusión, el BCE, a la luz, en particular, de las excesivas cancelaciones de depósitos, de la rapidez a la que el banco perdía liquidez y de la incapacidad de este para generar más liquidez, consideró que existían elementos objetivos que indicaban que Banco Popular probablemente no estaría en condiciones en un futuro próximo de hacer frente a sus deudas o demás pasivos a su vencimiento. El BCE concluyó que Banco Popular estaba en graves dificultades o que, en todo caso, probablemente fuera a estarlo en un futuro próximo, con arreglo al artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

62 El 6 de junio de 2017, el Consejo de Administración de Banco Popular comunicó al BCE que había llegado a la conclusión de que el banco probablemente iba a estar en graves dificultades.

63 Ese mismo día, el FROB redactó una carta que contenía información acerca del proceso de venta (en lo sucesivo, «carta de proceso») y fijaba un plazo de presentación de ofertas que finalizaba el 6 de junio de 2017 a medianoche.

64 Siempre el mismo día, BBVA, uno de los dos compradores potenciales de Banco Popular, puso en conocimiento del FROB que no presentaría ninguna oferta.

65 También el 6 de junio de 2017, Deloitte remitió a la JUR una segunda valoración (en lo sucesivo, «valoración 2»), elaborada en aplicación del artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014. La valoración 2 tenía por objeto estimar el valor del activo y del pasivo de Banco Popular, ofrecer una estimación del tratamiento que habrían recibido los accionistas y acreedores si Banco Popular hubiera iniciado un procedimiento de insolvencia ordinario, así como informar la decisión sobre las acciones y los instrumentos de propiedad que habían de transmitirse y el concepto de la JUR en cuanto a las condiciones comerciales cuando se aplique el instrumento de venta del negocio. En particular, esta valoración estimó el valor económico de Banco Popular en 1 300 millones de euros

en la hipótesis más optimista, en un valor negativo de 8 200 millones de euros en la hipótesis más pesimista y en un valor negativo de 2 000 millones de euros según un cálculo basado en la mejor estimación.

66 El 7 de junio de 2017, Banco Santander presentó una oferta vinculante.

67 Mediante carta de 7 de junio de 2017, el FROB informó a la JUR de que Banco Santander había presentado una oferta el 7 de junio a las 3 horas y 12 minutos y de que el precio ofrecido por Banco Santander por las acciones de Banco Popular era de un euro. El FROB indicó que su Comisión Rectora había seleccionado a Banco Santander como adjudicatario en el proceso competitivo de venta de Banco Popular y que había decido proponer a la JUR que designara a Banco Santander como comprador en la decisión de la JUR relativa a la adopción de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular.

C. Dispositivo de resolución de Banco Popular de 7 de junio de 2017

68 El 7 de junio de 2017, la Sesión Ejecutiva de la JUR adoptó la Decisión SRB/EES/2017/08 relativa a un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular (en lo sucesivo, «dispositivo de resolución»), con fundamento en el Reglamento n.º 806/2014.

69 Según el artículo 1 del dispositivo de resolución, la JUR, al considerar que se cumplían las condiciones del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, decidió someter a Banco Popular a un procedimiento de resolución a partir de la fecha de la resolución.

70 De este modo, la JUR consideró, en primer término, que Banco Popular estaba en graves dificultades o que probablemente fuera a estarlo; en segundo término, que no había medidas alternativas que pudieran corregir esta situación de Banco Popular en un período de tiempo razonable, y, en tercer término, que era necesario en aras del interés público adoptar una medida de resolución en forma de instrumento de venta del negocio de Banco Popular. A este respecto, la JUR indicó que la resolución era necesaria y proporcionada para la consecución de dos objetivos contemplados en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, a saber, garantizar la continuidad de las funciones esenciales del banco y evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera.

71 En el artículo 5.1, del dispositivo de resolución, la JUR decidió lo siguiente:

«El instrumento de resolución que se aplicará a [Banco Popular] consiste en la venta del negocio de conformidad con el artículo 24 del [Reglamento n.º 806/2014] mediante la transferencia de acciones a un comprador. La amortización y la conversión de instrumentos de capital se ejercerán inmediatamente antes de la aplicación del instrumento de venta del negocio.»

72 El artículo 6 del dispositivo de resolución guarda relación con la amortización de los instrumentos de capital y con el instrumento de venta del negocio. En el artículo 6.1, la JUR indicó las medidas que adoptaba en ejercicio de su competencia de amortización prevista en el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014.

73 De este modo, en el artículo 6.1 del dispositivo de resolución, la JUR decidió:

– En primer lugar, amortizar el valor nominal del capital social de Banco Popular por importe de 2 098 429 046 euros, con la consiguiente cancelación del 100 % de las acciones de Banco Popular.

– En segundo lugar, convertir todo el importe principal de los instrumentos de capital adicional de nivel 1 emitidos por Banco Popular y en circulación en la fecha de la decisión relativa al dispositivo de resolución en acciones de nueva emisión de Banco Popular, las «acciones nuevas I».

– En tercer lugar, amortizar a cero el valor nominal de las «acciones nuevas I», con la consiguiente cancelación del 100 % de esas « acciones nuevas I».

– En cuarto y último lugar, convertir la totalidad del importe principal de los instrumentos de capital de nivel 2 emitidos por Banco Popular y en circulación en la fecha de la decisión de resolución en acciones de nueva emisión de Banco Popular, las «acciones nuevas II».

74 El artículo 6.3 del dispositivo de resolución establece que estas medidas de amortización y de conversión se basan en la valoración 2, corroborada por los resultados de un proceso de venta transparente y abierto tramitado por la autoridad de resolución española, el FROB.

75 En el artículo 6.5 del dispositivo de resolución, la JUR indicó que ejercía las facultades que tenía atribuidas en virtud del artículo 24, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, relativo al instrumento de venta del negocio, y ordenó que las «acciones nuevas II» fueran transmitidas a Banco Santander libres y exentas de cualesquiera derechos o cargas de cualquier tercero como contrapartida del pago de un precio de compra de un euro. Se precisó que el comprador ya había aceptado la transmisión.

76 La JUR también indicó que la transmisión de las «acciones nuevas II» debía realizarse sobre la base de la oferta vinculante del comprador de 7 de junio de 2017 y debía llevarse a cabo por el FROB en aplicación de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (BOE n.º 146, de 19 de junio de 2015, p. 50797; en lo sucesivo, «Ley 11/2015»).

77 El dispositivo de resolución fue sometido a la Comisión para su aprobación el 7 de junio de 2017 a las 5 horas y 13 minutos.

78 El 7 de junio de 2017, a las 6 horas y 30 minutos, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2017/1246, por la que se aprueba el régimen de resolución de Banco Popular (DO 2017, L 178, p. 15) y la notificó a la JUR. Por consiguiente, el dispositivo de resolución entró en vigor ese mismo día.

79 El considerando 4 de la Decisión 2017/1246 indica 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, aducidas por la [JUR] de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 806/2014.»

80 El mismo día, el FROB adoptó las medidas necesarias para ejecutar el dispositivo de resolución, con arreglo al artículo 29 del Reglamento n.º 806/2014. En ese contexto, el FROB dio su acuerdo a la transmisión de las nuevas acciones de Banco Popular resultantes de la conversión de los instrumentos de capital de nivel 2 («acciones nuevas II») a Banco Santander.

D. Hechos posteriores a la adopción de la Decisión de resolución

81 El 14 de junio de 2018, Deloitte remitió a la JUR la valoración de la diferencia de trato, contemplada en el artículo 20, apartados 16 a 18, del Reglamento n.º 806/2014, realizada a fin de evaluar si los accionistas y acreedores habrían recibido mejor tratamiento si Banco Popular hubiera iniciado un procedimiento de insolvencia ordinario (en lo sucesivo, «valoración 3»). El 31 de julio de 2018, Deloitte envió a la JUR un *addendum* a esa valoración en el que se corregían algunos errores de forma.

82 El 28 de septiembre de 2018, como consecuencia de una fusión por absorción, Banco Santander sucedió a título universal a Banco Popular.

83 El 17 de marzo de 2020, la JUR adoptó la Decisión SRB/EES/2020/52, por la que se determina la potencial concesión de una compensación a los accionistas y acreedores de Banco Popular sobre los que se adoptaron las medidas de resolución. El 20 de marzo de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2020, C 91, p. 2) un anuncio relativo a esta Decisión. En dicha Decisión, la JUR consideró que los accionistas y acreedores afectados por la resolución de Banco Popular no tenían derecho a compensación a cargo del FUR con arreglo del artículo 76, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 806/2014.

III. Procedimiento y pretensiones de las partes

84 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 18 de septiembre de 2017, la demandante interpuso el presente recurso.

85 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 15 de noviembre de 2017, la JUR solicitó al Tribunal, en aplicación del artículo 92, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, que ordenara diligencias de prueba en relación con la aportación de determinados documentos mencionados en anexo. Mediante decisión de 30 de noviembre de 2017, el Tribunal decidió no acoger esta solicitud de diligencias de prueba en esa fase del procedimiento.

86 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal, respectivamente, los días 6 y 30 de noviembre y 5 y 13 de diciembre de 2017, Banco Santander, el Consejo de la Unión Europea, el Reino de España y el Parlamento Europeo solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la JUR y de la Comisión. Mediante sendas decisiones de 6 de agosto de 2018, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal admitió las intervenciones del Consejo, del Reino de España y del Parlamento y, mediante auto de 12 de abril de 2019, admitió la intervención de Banco Santander. El Reino de España, el Parlamento, el Consejo y Banco Santander presentaron sus escritos de formalización de la intervención y la demandante y la JUR presentaron sus observaciones acerca de estos en los plazos señalados.

87 El 16 de febrero de 2018, el Tribunal, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento contempladas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento, invitó a la JUR a aportar la última versión no confidencial del dispositivo de resolución y una versión no confidencial de la valoración 2, publicadas en el sitio web de esta. La JUR presentó los documentos en el plazo señalado.

88 El 6 de julio de 2018, el Tribunal, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento contempladas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento, formuló preguntas escritas a las partes principales. Estas respondieron a dichas preguntas en el plazo señalado.

89 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal, de conformidad con el artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Tercera, a la que se atribuyó, en consecuencia, el presente asunto.

90 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de enero de 2020, la demandante formuló un motivo nuevo con arreglo al artículo 84 del Reglamento de Procedimiento. La Comisión, la JUR, el Reino de España, el Parlamento, el Consejo y Banco Santander presentaron sus observaciones en los plazos señalados.

91 A propuesta de la Sala Tercera, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.

92 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 2 de octubre de 2020, la demandante presentó una nueva proposición de prueba, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. La Comisión, la JUR, el Reino de España, el Parlamento, el Consejo y Banco Santander presentaron sus observaciones en los plazos señalados.

93 El 16 de marzo de 2021, el Tribunal, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento contempladas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento, invitó a la JUR a presentar diferentes documentos. Mediante escrito de 30 de marzo de 2021, la JUR respondió que los documentos requeridos eran parcialmente confidenciales y que podrían presentarse si el Tribunal adoptaba una diligencia de prueba.

94 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 19 de abril de 2021, la demandante presentó una nueva proposición de prueba y una solicitud de diligencia de ordenación del procedimiento. La Comisión, la JUR, el Parlamento, el Consejo y Banco Santander presentaron sus observaciones en el plazo señalado.

95 Mediante auto de 12 de mayo de 2021, el Tribunal ordenó a la JUR, con fundamento, por un lado, en el artículo 24, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, por otro lado, en los artículos 91, letra b), 92, apartado 3, y 103 del Reglamento de Procedimiento, que presentara las versiones íntegras del dispositivo de resolución, de la valoración 2, de la evaluación del BCE de 6 de junio de 2017 acerca de si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, de la carta de Banco Popular al BCE fechada el 6 de junio de 2017, incluido su anexo, y de la carta del BCE a Banco Popular de 18 de mayo de 2017. El Tribunal también ordenó a la JUR que presentara las versiones no confidenciales de la carta de Banco Popular al BCE fechada el 6 de junio de 2017, incluido su anexo, y de la carta del BCE a Banco Popular de 18 de mayo de 2017.

96 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 17 de mayo de 2021, la demandante presentó una solicitud de diligencia de ordenación del procedimiento. La Comisión, la JUR, el Parlamento, el Reino de España, el Parlamento, el Consejo y Banco Santander presentaron sus observaciones en el plazo señalado.

97 Mediante auto de 9 de junio de 2021, el Tribunal retiró del expediente las versiones confidenciales de los documentos presentados por la JUR en cumplimiento del auto de 12 de mayo de 2021 y transmitió a la demandante, al Reino de España, al Parlamento, al Consejo y a Banco Santander la carta de Banco Popular al BCE fechada el 6 de junio de 2017, sin su anexo.

98 Como consecuencia del impedimento de dos miembros de la Sala Tercera ampliada, el Presidente del Tribunal designó a otros dos Jueces para completar la Sala.

99 En la vista, celebrada el 17 de junio de 2021, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal.

100 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de julio de 2021, la demandante presentó una solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 113, apartado 2, letra c), del Reglamento de Procedimiento. Mediante resolución de 27 de agosto de 2021, el Presidente de la Sala Tercera ampliada denegó dicha solicitud, por no cumplirse en el presente asunto ninguno de los requisitos previstos en el artículo 113, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, ya que los elementos en los que la demandante basaba su solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento no podían influir decisivamente en la resolución del Tribunal.

101 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule el dispositivo de resolución y la Decisión 2017/1246 (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «Decisiones impugnadas»).

– Condene en costas a la JUR.

102 La Comisión y la JUR solicitan al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

103 El Reino de España, el Consejo y Banco Santander solicitan al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

104 El Parlamento solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso por cuanto se basa en las excepciones de ilegalidad del Reglamento n.º 806/2014.

– Condene en costas a la demandante.

IV. Fundamentos de Derecho

A. Sobre la nueva proposición de pruebas de 19 de abril de 2021

105 Mediante escrito presentado ante el Tribunal el 19 de abril de 2021, la demandante presentó una nueva proposición de prueba sobre la base del artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. Esta prueba se refiere a una solicitud de acceso a los documentos dirigida por la demandante a la JUR el 4 de mayo de 2018 para obtener la valoración definitiva *a posteriori* de Banco Popular y la respuesta de la JUR de 19 de junio de 2018.

106 La Comisión, la JUR y Banco Santander alegan que estos documentos no son pertinentes para el presente litigio.

107 Según el artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, excepcionalmente, las partes principales podrán aún aportar o proponer pruebas antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen.

108 Según reiterada jurisprudencia, la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto (véase la sentencia de 3 de septiembre de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión, C-398/13 P, EU:C:2015:535, apartado 22 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, para apreciar la legalidad de este acto, queda excluida la consideración de elementos posteriores a la fecha en la que el acto de la Unión fue adoptado (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 64 y jurisprudencia citada).

109 Basta con señalar que la nueva proposición de prueba presentada por la demandante se refiere a un intercambio de correspondencia entre ella y la JUR que se produjo entre los meses de mayo y junio de 2018 en relación con una solicitud de acceso a documentos. Por lo tanto, estos documentos no permiten cuestionar la legalidad de las Decisiones impugnadas, ya que son muy posteriores a la adopción de estas.

110 Además, la demandante no explica qué información contenida en este intercambio de correspondencia es pertinente para la solución del litigio y no identifica qué alegación formulada en la demanda o en la réplica se supone que apoya dicho intercambio.

111 Por consiguiente, procede considerar que la nueva proposición de prueba formulada por la demandante el 19 de abril de 2021 no es pertinente para apreciar la legalidad de las Decisiones impugnadas, sin que sea necesario examinar si la demandante justificó la presentación extemporánea de dichos documentos que, habida cuenta de su fecha, ya estaban a su disposición antes de la presentación de la réplica.

B. Sobre el fondo

112 Para fundamentar su recurso, la demandante formula en su demanda diez motivos. El primer motivo de recurso está basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la violación de los derechos de defensa garantizados por los artículos 15 TFUE y 296 TFUE y por los artículos 42 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). El segundo motivo está basado en la vulneración del principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* y en la infracción del artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014. El tercer

motivo está basado en una excepción de ilegalidad, por cuanto los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran los principios sobre delegación de competencias. El cuarto motivo está basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 violan el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, y vulneran el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 TUE, apartado 4. El quinto motivo está basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 18 y 20 del Reglamento n.º 806/2014 violan el derecho a ser oído consagrado en los artículos 17 y 41 de la Carta. El sexto motivo está basado en la violación del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, y en la infracción del artículo 5 TUE, apartado 4. El séptimo motivo está basado en la violación del derecho a ser oído, consagrado en los artículos 17 y 41 de la Carta. El octavo motivo está basado en la infracción del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE. El noveno motivo está basado en la infracción de los artículos 14 y 20 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE. El décimo motivo está basado en la infracción del artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE.

113 En la réplica, la demandante formula dos motivos de recurso nuevos. El undécimo está basado en la infracción del artículo 20, apartado 14, del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 20, apartados 11 y 15, del mismo Reglamento, y en un vicio sustancial de forma. El duodécimo está basado en la infracción del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 20, apartados 3 y 5, del mismo Reglamento.

114 Con carácter preliminar, procede señalar que la jurisprudencia ha circunscrito el alcance del control ejercido por el Tribunal tanto en situaciones en las que el acto impugnado se basa en una apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad como cuando se trata de apreciaciones económicas complejas.

115 Por un lado, en las situaciones en que las autoridades de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación, en particular, en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y alcance de las medidas que adopten, el control del juez de la Unión debe limitarse a examinar si, al ejercer esa facultad de apreciación, dichas autoridades incurrieron en error manifiesto o desviación de poder o, también, si rebasaron manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por las autoridades de la Unión, únicas a quienes el Tratado FUE encomendó dicha tarea, por la suya propia (sentencias de 21 de julio de 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, apartado 60, y de 7 de marzo de 2013, Bilbaína de Alquitranes y otros/ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, apartado 76; véase, asimismo, la sentencia de 11 de mayo de 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, apartado 163 y jurisprudencia citada).

116 Por otro lado, en cuanto al control que el juez de la Unión ejerce sobre las apreciaciones económicas complejas realizadas por las autoridades de la Unión, cabe señalar que este control es un control limitado que se circunscribe necesariamente a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos y la falta de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder. Así pues, en el marco de este control, tampoco corresponde al juez de la Unión sustituir la apreciación económica de la autoridad competente de la Unión por la suya propia (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 1985, Remia y otros/Comisión, 42/84, EU:C:1985:327, apartado 34; de 10 de diciembre de 2020,

Comune di Milano/Comisión, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, apartado 100 y jurisprudencia citada, y de 16 de enero de 2020, Iberpotash/Comisión, T-257/18, EU:T:2020:1, apartado 96 y jurisprudencia citada).

117 Habida cuenta de que las decisiones que la JUR debe adoptar en el marco de un procedimiento de resolución se basan en apreciaciones económicas y técnicas muy complejas, procede considerar que los principios derivados de la jurisprudencia mencionada en los apartados 115 y 116 anteriores se aplican al control que el juez debe ejercer.

118 No obstante, si bien se reconoce a la JUR un margen de apreciación en materia económica y técnica, ello no implica que el juez de la Unión deba abstenerse de controlar la interpretación que hace la JUR de los datos de carácter económico en los que se basa la decisión de esta. Así, como ha declarado el Tribunal de Justicia, aun en el caso de apreciaciones complejas, el juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de ellos (véanse las sentencias de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, apartado 57 y jurisprudencia citada; de 26 de marzo de 2019, Comisión/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, apartado 104 y jurisprudencia citada, y de 10 de diciembre de 2020, Comune di Milano/Comisión, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, apartado 115 y jurisprudencia citada).

119 A este respecto, para demostrar que la JUR ha incurrido en un error manifiesto en la apreciación de los hechos que pueda justificar la anulación del dispositivo de resolución, los elementos de prueba aportados por la parte demandante deben ser suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones de los hechos tenidos en cuenta en dicho dispositivo (véanse, por analogía, las sentencias de 14 de junio de 2018, Lubrizol France/Consejo, C-223/17 P, no publicada, EU:C:2018:442, apartado 39; de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, EU:T:1996:195, apartado 59, y de 13 de diciembre de 2018, Comune di Milano/Comisión, T-167/13, EU:T:2018:940, apartado 108 y jurisprudencia citada).

120 El Tribunal considera oportuno examinar, en primer lugar, las excepciones de ilegalidad propuestas en los motivos de recurso tercero, cuarto y quinto, después el octavo motivo y, por último, los motivos restantes.

1. Tercer motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran los principios sobre delegación de competencias

121 La demandante alega que los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran los principios establecidos por las sentencias de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), y de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), en materia de delegación de competencias por las instituciones. A su juicio, la delegación a favor de la JUR de la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital, prevista en el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014, y de la competencia de venta del negocio, prevista en el artículo 24 del mismo Reglamento, no cumple los tres requisitos establecidos en estas sentencias. La demandante considera en este sentido que los objetivos no están establecidos con precisión, las circunstancias y condiciones en las que cabe ejercer estas competencias no están delimitadas y no existen garantías de que se respete el principio de proporcionalidad.

122 La Comisión, el Parlamento y el Consejo alegan, fundamentalmente, que el legislador de la Unión no delegó facultades discrecionales a favor de la JUR, en la medida en que el dispositivo de resolución de la JUR solo produce efectos jurídicos vinculantes si es aprobado por la Comisión o por el Consejo. Sostienen que las facultades previstas en los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 requieren la aprobación de la Comisión con arreglo a la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7). Dado que la facultad de decidir sobre cuestiones que impliquen apreciaciones discrecionales está reservada a la Comisión o al Consejo, estos asumen de este modo la responsabilidad jurídica y política de determinar la política de resolución de la Unión.

123 Procede señalar que los Tratados no contienen ninguna disposición que prevea la atribución de competencias a un órgano o a una agencia de la Unión. Así, ni el artículo 290 TFUE, que prevé la delegación de la regulación a la Comisión en actos legislativos, ni el artículo 291 TFUE, que atribuye facultades de ejecución a los Estados miembros, a la Comisión y, en algunos casos específicos, al Consejo, hacen referencia a las agencias (conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2013:562, punto 75).

124 Así pues, es la jurisprudencia, y en particular la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), la que estableció los principios en materia de delegación de facultades. Posteriormente, la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), aplicó estos principios en el supuesto de que el legislador de la Unión hubiera atribuido a una agencia facultades autónomas.

125 En el apartado 41 de la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), el Tribunal de Justicia indicó que, en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), había subrayado, en lo sustancial, que las consecuencias derivadas de una delegación de facultades son muy distintas según se refiera, por una parte, a facultades de ejecución netamente delimitadas y cuyo uso, por ello, puede ser controlado rigurosamente en relación con criterios objetivos fijados por la autoridad delegante, o, por otra parte, a «una facultad discrecional, que implique una amplia libertad de apreciación, que pueda traducirse a través del uso que se haga de ella en una verdadera política económica».

126 El Tribunal de Justicia añadió que también indicó, en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), que una delegación del primer tipo no puede modificar notablemente las consecuencias que provoca el ejercicio de las facultades que concede, mientras que una delegación del segundo tipo, al sustituir las opciones de la autoridad delegante por las de la autoridad delegada, realiza un «verdadero desplazamiento de responsabilidad» (sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartado 42).

127 Con carácter preliminar, procede señalar que el procedimiento de adopción de las medidas de resolución establecido por el legislador en el Reglamento n.º 806/2014 traía causa de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico del Consejo en un dictamen de 7 de octubre de 2013, relativo a la propuesta de Reglamento de la Comisión, que tenía por objeto apreciar la compatibilidad del procedimiento previsto inicialmente en la propuesta de Reglamento con los principios en materia de delegación de facultades, tal como fueron interpretados en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7).

128 En un principio, en la propuesta de Reglamento examinada en dicho dictamen, el reparto de competencias entre la Comisión y la JUR era diferente del que finalmente se adoptó en el Reglamento n.º 806/2014. En particular, la Comisión tenía la facultad de someter una entidad a resolución, de establecer un marco para la utilización de los instrumentos de resolución y de decidir si, y de qué modo, debían ejercerse las competencias de amortización y conversión de los instrumentos de capital, y la JUR, de conformidad con el marco fijado por la Comisión, era competente para adoptar las decisiones dirigidas a las autoridades nacionales de resolución.

129 En su dictamen, el Servicio Jurídico del Consejo señaló que determinadas medidas que la JUR podía incluir en una decisión de resolución no quedaban definidas con suficiente precisión. El Servicio Jurídico del Consejo consideró que el sistema general y la estructura de la propuesta de Reglamento, en la que la Comisión adopta la decisión de resolución de base y la JUR está obligada a actuar en el marco de los criterios establecidos por la Comisión, eran conformes con el Derecho de la Unión tal como se interpreta en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7). No obstante, estimó que las facultades de la JUR para aplicar los instrumentos de resolución y sus decisiones parecían, en cierta medida, ser de carácter discrecional e ir más allá del ejercicio de facultades puramente técnicas. Concluyó que, por tanto, podría ser necesario o bien incluir en el Reglamento otras disposiciones con el fin de delimitar correctamente la aplicación por la JUR de los instrumentos de resolución, o bien prever la participación en el ejercicio de esas facultades de una institución de la Unión que cuente con competencias de ejecución.

130 El legislador de la Unión, tomando en consideración este dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, modificó el mecanismo de adopción de las medidas de resolución. Habida cuenta de que la adopción de una medida de resolución implica un margen de apreciación discrecional, el legislador reservó esta competencia a una institución y no a la JUR.

131 Así se desprende, en particular, de los considerandos 24 y 26 del Reglamento n.º 806/2014, que establecen:

> «(24) Teniendo en cuenta que solo las instituciones de la Unión pueden establecer la política de resolución de la Unión y que sigue existiendo un margen de discreción para adoptar cada dispositivo de resolución específico, es necesario prever una intervención adecuada del Consejo 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 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.
>
> […]

(26) […] Si la Junta considera que se cumplen todos los criterios para poner en marcha una resolución, debe adoptar el dispositivo de resolución. El procedimiento relativo a la adopción del dispositivo de resolución, en el que intervienen tanto la Comisión como el Consejo, refuerza la necesaria independencia operativa de la Junta, al tiempo que respeta el principio de delegación de poderes en las agencias tal y como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea […]. Por consiguiente, el presente Reglamento establece que el dispositivo de resolución adoptado por la Junta solo entre en vigor si, en el plazo de 24 horas tras su adopción por la Junta, ni la Comisión ni el Consejo presentan objeciones al mismo, o si el dispositivo de resolución es aprobado por la Comisión. Los motivos por los que el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede presentar objeciones al dispositivo de resolución de la Junta deben limitarse estrictamente a la existencia de un interés público y a modificaciones significativas por parte de la Comisión del importe del Fondo que deba utilizarse con respecto a lo propuesto por la Junta. […] En su calidad de observadora en las reuniones de la Junta, la Comisión, con carácter permanente, debe comprobar que el dispositivo de resolución adoptado por la Junta sea plenamente conforme con el presente Reglamento, garantice un equilibrio adecuado entre los distintos objetivos e intereses en juego, respete el interés público y que se preserve la integridad del mercado interior. Teniendo en cuenta que la medida de resolución exige un proceso de toma de decisiones sumamente rápido, el Consejo y la Comisión deben cooperar estrechamente, sin que el Consejo repita el trabajo preparatorio ya emprendido por la Comisión. […]»

132 Así, por lo que respecta al procedimiento de resolución, el artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014 establece que la Comisión o bien aprueba el dispositivo de resolución, o bien lo rechaza teniendo en cuenta los aspectos discrecionales de este, y que un 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 JUR.

133 Por consiguiente, con arreglo al artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014, es necesario que una institución de la Unión, a saber, la Comisión o el Consejo, apruebe el dispositivo de resolución teniendo en cuenta sus aspectos discrecionales para que este produzca efectos jurídicos. De este modo, el legislador de la Unión ha confiado a una institución la responsabilidad jurídica y política de determinar la política de la Unión en materia de resolución, evitando así un «verdadero desplazamiento de responsabilidad» en el sentido de la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7).

134 Como sostienen la Comisión, el Parlamento y el Consejo, el legislador europeo, al establecer el procedimiento de adopción de una medida de resolución prevista por el Reglamento n.º 806/2014 y al reservar expresamente la decisión sobre los aspectos discrecionales de tal medida a las instituciones de la Unión, no delegó a favor de la JUR facultades autónomas.

135 A la luz de estas consideraciones, procede examinar las competencias conferidas a la JUR por el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014, relativo a la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital, y por el artículo 24 del mismo Reglamento, relativo al instrumento de venta del negocio, a los que se refiere la excepción de ilegalidad propuesta por la demandante.

136 Es preciso comenzar señalando que la elección del instrumento de venta del negocio y el ejercicio de la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital en el marco de una medida de resolución suponen que se cumplan las condiciones de adopción de un dispositivo

de resolución establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. En particular, implican que la medida de resolución sea necesaria en aras del interés público, en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

137 Pues bien, con arreglo al artículo 18, apartado 7, párrafo tercero, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, la Comisión, tras la transmisión del dispositivo de resolución por la JUR, puede proponer al Consejo que rechace el dispositivo de resolución en el caso de que el dispositivo de resolución adoptado por la JUR no cumpla el criterio de interés público mencionado en el apartado 1, letra c), de dicho artículo.

138 El cumplimiento de la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014 determina la decisión de someter a una entidad a un procedimiento de resolución, y el control de la necesidad de la medida en relación con el interés público implica el ejercicio de una facultad discrecional que supone un amplio margen de apreciación. Por este motivo, el legislador de la Unión confirió expresamente a la Comisión, y eventualmente al Consejo, y no a la JUR, el control del cumplimiento de dicha condición.

139 Según el artículo 18, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014, «a efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra c), del presente artículo una medida de resolución se considerará de interés público si resulta necesaria para alcanzar, de forma proporcionada, uno o varios de los objetivos de resolución expuestos en el artículo 14, mientras que una liquidación del ente a través de los procedimientos de insolvencia ordinarios no permitiría alcanzar en la misma medida los citados objetivos».

140 El artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, establece:

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

141 De ello se desprende que corresponde a la Comisión, en el marco de su evaluación del cumplimiento del criterio de interés público, apreciar si la elección del instrumento de resolución y si el ejercicio de la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital son adecuados y proporcionados a los objetivos de la resolución. También se desprende de ello que la Comisión debe apreciar si el dispositivo de resolución previsto por la JUR se adapta a las circunstancias propias del ente afectado, habida cuenta, en particular, de los motivos por los que se consideró que este estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo.

142 Por consiguiente, por un lado, procede considerar que la elección del instrumento de venta del negocio previsto en el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014 como instrumento de resolución participa de la proporcionalidad de la medida a la luz del criterio de interés público y que el Reglamento n.º 806/2014 prevé expresamente que corresponde a la Comisión aprobarla o rechazarla. Por lo tanto, debe considerarse que este artículo no confiere facultad discrecional alguna a la JUR.

143 Por otro lado, por lo que respecta al ejercicio de la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital prevista en el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014, procede señalar que este artículo realiza numerosas remisiones al procedimiento del artículo 18 del mismo Reglamento, en particular en el apartado 9 del artículo 21, que establece que, «cuando se

cumpla[n] alguna de las condiciones contempladas en el apartado 1, [así] como las condiciones mencionadas en el artículo 18, apartado 1, será de aplicación el procedimiento establecido en el artículo 18, apartados 6, 7 y 8». Así pues, la decisión de amortizar y convertir los instrumentos de capital del ente de que se trate está sujeta al procedimiento de adopción del dispositivo de resolución del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 y, en particular, a la aprobación de la Comisión.

144 Además, la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital forma parte de las competencias de resolución contempladas en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, cuya utilización debe ser proporcionada a la luz de los objetivos de la resolución y que corresponden a la apreciación por la Comisión del cumplimiento del criterio de interés público. Por lo tanto, procede considerar que el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014 no confiere a la JUR facultad discrecional alguna.

145 Por otra parte, procede recordar que la elección del instrumento de venta del negocio y el ejercicio de la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital, como elementos esenciales del dispositivo de resolución, solo producen efectos jurídicos si una institución de la Unión, a saber, la Comisión o el Consejo, los ha aprobado.

146 Por lo tanto, procede considerar que los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 no contienen una delegación de competencias autónomas en la JUR en el sentido de la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7).

147 Mediante sus alegaciones, la demandante alega, en esencia, que la delegación de facultades conferidas a la JUR por los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 no respeta los requisitos establecidos en la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), mencionados en el apartado 121 de la presente sentencia.

148 Pues bien, en la medida en que se ha declarado que los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 no conducen a una delegación de competencias a la JUR, los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18), dirigidos a apreciar si una delegación de facultades autónomas conferidas a una agencia era conforme con los principios establecidos en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), no son, por tanto, aplicables al presente asunto. Por lo tanto, carecen de pertinencia las alegaciones de la demandante dirigidas a demostrar que no se cumplían los requisitos establecidos en dicha sentencia.

149 De todo lo anterior se desprende que debe desestimarse la excepción de ilegalidad de los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014.

2. Cuarto motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 violan el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, y vulneran el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 TUE, apartado 4

150 La demandante, con fundamento en el artículo 277 TFUE, propone una excepción de ilegalidad de los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014. Alega, fundamentalmente, que estas disposiciones, en la medida en que obligan a que los accionistas asuman las primeras pérdidas, con independencia de las circunstancias, violan, por un lado, el derecho de propiedad

garantizado por el artículo 17 de la Carta, sin que esta violación pueda considerarse justificada con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, y vulneran, por otro lado, el principio de proporcionalidad garantizado por el artículo 5 TUE, apartado 4.

151 La demandante sostiene que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 restringen el derecho de propiedad de los accionistas, ya que estos son quienes deben asumir las pérdidas derivadas de la resolución. Considera que estos artículos impiden contemplar soluciones menos restrictivas y, en consecuencia, no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. A este respecto, la demandante sostiene que no es posible establecer una presunción general con arreglo a la cual existe un interés público en que las pérdidas sean asumidas en primer lugar por los accionistas, sin que sea posible examinar otras medidas. La demandante estima que la autoridad pública debería poder valorar, en cada caso concreto y atendiendo a la situación de las finanzas públicas, a la situación del mercado, al contexto económico y a la solvencia de la entidad, el interés público en que no se utilicen fondos públicos o no se recurra al FUR.

152 La demandante sostiene, asimismo, que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran el principio de proporcionalidad garantizado por el artículo 5 TUE, apartado 4, dado que la JUR debería poder verificar caso por caso si existe un interés público en que los accionistas asuman las pérdidas o si debe prevalecer, habida cuenta de las circunstancias de cada caso, el derecho de propiedad. La demandante afirma que estos artículos también establecen una discriminación entre las diferentes categorías de acreedores, en particular en relación con el artículo 27, apartado 3, del Reglamento n.º 806/2014.

153 Con carácter preliminar, procede recordar que las disposiciones cuya legalidad impugna la demandante contienen principios generales que rigen la resolución o los instrumentos de resolución.

154 El artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, establece:

«Cuando actúen en el marco del procedimiento de resolución a que se refiere el artículo 18, la Junta, el Consejo, la Comisión y, cuando proceda, las autoridades nacionales de resolución tomarán todas las medidas oportunas para garantizar que la medida de resolución se ajuste a los principios siguientes:

a) que los accionistas de la entidad objeto de resolución asuman las primeras pérdidas;

[…]».

155 Con arreglo al artículo 22, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014:

«Cuando la Junta decida aplicar un instrumento de resolución a un ente o grupo de los contemplados en el artículo 7, apartado 2, o a un ente o grupo de los contemplados en el artículo 7, apartado 4, letra b), y apartado 5, por cumplirse las condiciones para la aplicación dichos apartados, y esta medida de resolución suponga pérdidas a cargo de los acreedores o la conversión de sus créditos, la Junta dará instrucciones a las autoridades nacionales de resolución para que ejerzan la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital pertinentes de conformidad con el artículo 21 inmediatamente antes de la aplicación del instrumento de resolución o de manera simultánea respecto a dicha aplicación.»

156 Procede considerar que la amortización y la conversión de los instrumentos de capital previstas en el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014 constituyen una aplicación del principio, previsto en el artículo 15 del mismo Reglamento, según el cual los accionistas asumen las primeras pérdidas.

157 A tenor del artículo 17, apartado 1, de la Carta:

«Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general.»

158 A tenor del artículo 52, apartado 1, de la Carta:

«Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.»

159 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta no constituye una prerrogativa absoluta y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión. Por consiguiente, tal como se desprende del artículo 52, apartado 1, de la Carta, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartados 69 y 70 y jurisprudencia citada; de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 85, y de 23 de mayo de 2019, Steinhoff y otros/BCE, T-107/17, EU:T:2019:353, apartado 100).

160 De ello se desprende que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de limitaciones si estas están previstas en las normas aplicables, son necesarias para la consecución de un objetivo general y resultan proporcionadas a dicho objetivo.

161 En primer lugar, de la jurisprudencia se deduce que los servicios financieros desempeñan un papel fundamental en la economía de la Unión. Los bancos y las entidades de crédito son una fuente esencial de financiación para las empresas que operan en los diferentes mercados. Además, los bancos están a menudo interconectados y muchos de ellos ejercen sus actividades en el plano internacional. Por esa razón las dificultades de uno o de varios bancos pueden propagarse rápidamente a los otros, en el Estado miembro en cuestión o en otros Estados miembros. Ello puede a su vez producir efectos en cadena negativos en otros sectores de la economía (sentencias de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 50; de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartado 72, y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, apartado 108).

162 Según el Tribunal de Justicia, el objetivo de garantizar la estabilidad del sistema financiero, evitando a la vez un gasto público excesivo y minimizando la distorsión de la competencia, constituye un interés público superior (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 69).

163 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que, habida cuenta del objetivo consistente en garantizar la estabilidad del sistema bancario en la zona del euro y del riesgo inminente de pérdidas financieras al que habrían estado expuestos los depositantes de los bancos afectados en caso de quiebra de estos, podían justificarse determinadas restricciones del derecho de propiedad (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartado 74).

164 El Tribunal de Justicia también ha declarado que, si bien hay un claro interés general en garantizar en toda la Unión una protección fuerte y coherente de los inversores, no puede considerarse que ese interés prevalezca en todo caso sobre el interés público consistente en garantizar la estabilidad del sistema financiero (sentencias de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 91, y de 8 de noviembre de 2016, Dowling y otros, C-41/15, EU:C:2016:836, apartado 54).

165 A este respecto, el considerando 61 del Reglamento n.º 806/2014 afirma que las limitaciones de los derechos de los accionistas y acreedores deben respetar el artículo 52 de la Carta y que los instrumentos de resolución solo deben aplicarse a los entes que estén en graves dificultades o que probablemente vayan a estarlo, y únicamente cuando sea necesario para conseguir la estabilidad financiera en aras del interés general.

166 Debe señalarse que los artículos 15, apartado 1, y 22, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 establecen expresamente que se aplicarán en el marco de una medida de resolución, lo que implica que responden a los objetivos de una resolución.

167 A este respecto, el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, prevé que los objetivos de la resolución son los siguientes: garantizar la continuidad de las funciones esenciales; evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio; proteger los fondos públicos minimizando la dependencia respecto de ayudas financieras públicas extraordinarias; proteger a los depositantes, y proteger los fondos y los activos de los clientes.

168 Por lo tanto, procede considerar que el objetivo perseguido por una medida de resolución dirigida a garantizar la estabilidad del sistema financiero constituye un objetivo de interés general que, con arreglo a la jurisprudencia citada en los anteriores apartados 162 a 164, puede justificar determinadas restricciones del derecho de propiedad. Las limitaciones del derecho de propiedad de los accionistas que podrían derivarse de los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 responden a ese mismo objetivo de interés general reconocido por la Unión y, por tanto, pueden estar justificadas, de conformidad con los requisitos del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

169 En segundo lugar, procede recordar que la aplicación de los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 presupone que se cumplan las condiciones para la adopción de una medida de resolución.

170 Por lo que respecta a las condiciones para la adopción de una medida de resolución, el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 establece que el ente al que se refiere la medida de resolución debe estar en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, que no deben existir

perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado o de supervisión puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable, y que la medida de resolución ha de ser necesaria para el interés público.

171 Asimismo, procede señalar, como se desprende en particular del artículo 18, apartado 8, del Reglamento n.º 806/2014, que una medida de resolución constituye una solución alternativa a un procedimiento de insolvencia ordinario.

172 El Tribunal de Justicia ha declarado que, tratándose de los accionistas de los bancos, según el régimen general aplicable al estatuto de los accionistas de las sociedades anónimas, estos asumen plenamente el riesgo de sus inversiones (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 73).

173 El Tribunal de Justicia ha considerado, en el ámbito de las ayudas de Estado, que, toda vez que los accionistas son responsables de las deudas del banco hasta la cuantía del capital social de este, no puede considerarse que afecte a su derecho de propiedad el hecho de que los puntos 40 a 46 de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación bancaria») (DO 2013, C 216, p. 1) exijan que, antes de la concesión de una ayuda de Estado, para eliminar el déficit de capital de un banco, esos accionistas contribuyan a cubrir las pérdidas sufridas por el banco en igual medida que si no se concediera una ayuda de Estado (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 74).

174 Procede considerar por analogía que, en el caso de una entidad objeto de una medida de resolución, la aplicación del principio según el cual los accionistas son quienes asumen las primeras pérdidas, previsto en el artículo 15 del Reglamento n.º 806/2014, y el ejercicio de la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital, prevista en el artículo 22 del mismo Reglamento, son consecuencia de que los accionistas de una entidad deben soportar los riesgos inherentes a sus inversiones y de que, al ser dicha entidad objeto de resolución debido a sus graves dificultades, deben soportar las consecuencias económicas de esta.

175 La demandante formula varias alegaciones dirigidas a sostener que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran el principio de proporcionalidad en la medida en que no permiten un análisis caso por caso o el examen de otras soluciones.

176 Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta adecuado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos [véanse las sentencias de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 6 de mayo de 2021, Bayer CropScience y Bayer/Comisión, C-499/18 P, EU:C:2021:367, apartado 166 y jurisprudencia citada]. A este principio se hace referencia en el artículo 5 TUE, apartado 4, así como en el artículo 1 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al Tratado UE y al Tratado FUE.

177 En primer término, la demandante sostiene que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 se aplican en cualquier circunstancia, sin que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso.

178 Ciertamente, el artículo 15 del Reglamento n.º 806/2014 contiene un principio que debe orientar cualquier medida de resolución, en cuanto que los accionistas deben asumir los riesgos vinculados a sus inversiones. A este respecto, procede recordar que, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 173 anterior, la contribución de los accionistas a las pérdidas del banco no puede constituir una lesión de su derecho de propiedad.

179 Sin embargo, contrariamente a lo que parece sostener la demandante, la aplicación de este principio no conduce automáticamente al ejercicio de la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital, prevista en el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014, en cada caso en que un ente sea objeto de una medida de resolución.

180 Así, por lo que respecta a la participación de los accionistas y de los acreedores, el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014 indica las condiciones en las que se ejerce la competencia de amortización y conversión de instrumentos de capital.

181 Además, procede señalar que el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014 no exige la aplicación de un instrumento de resolución específico. Corresponde a la JUR y a la Comisión decidir, en función de las circunstancias del caso de que se trate, cuál es el instrumento de resolución más adecuado.

182 En segundo término, la demandante sostiene que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 impiden buscar soluciones menos restrictivas, como la utilización del FUR o el recurso a fondos públicos o préstamos, en función de las circunstancias. Procede considerar que esta alegación se basa en una comprensión errónea del mecanismo de resolución.

183 En efecto, por un lado, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, la adopción de una medida de resolución y, por ende, el ejercicio, en ese marco, de la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital presuponen la inexistencia de una solución alternativa del sector privado o de supervisión.

184 Por lo tanto, las soluciones menos restrictivas planteadas por la demandante no pueden considerarse medidas alternativas a la participación de los accionistas y de los acreedores en el marco de una medida de resolución.

185 Además, la demandante parece no tener en cuenta que la medida de resolución constituye una alternativa a una situación de liquidación del ente según un procedimiento de insolvencia ordinario. Si las dificultades a las que se enfrenta un banco pudieran resolverse mediante préstamos, ya sean de carácter público o privado, no podría iniciarse un procedimiento de resolución, ya que no se cumpliría la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014.

186 Por otro lado, procede señalar que la concesión de una ayuda de Estado o de una ayuda del FUR no está excluida en el contexto de una medida de resolución con arreglo al artículo 19 del Reglamento n.º 806/2014. Así pues, contrariamente a lo que sostiene la demandante, en función de las circunstancias del caso concreto, la JUR y la Comisión pueden decidir autorizar el recurso a fondos públicos o la utilización del FUR.

187 En tercer término, la demandante añade, en la réplica, que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 no permiten recurrir a soluciones más flexibles, en particular en caso de crisis de liquidez, que no constituye el problema más grave al que puede enfrentarse un banco, como pueden ser los préstamos de las autoridades públicas o una inyección de liquidez del BCE.

188 Mediante esta alegación, la demandante parece reprochar al legislador no haber previsto en el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014 una solución diferente a una medida de resolución para solventar las dificultades que un banco puede encontrar. Basta con señalar que esta alegación es inoperante, en la medida en que, si un banco no se encuentra en una situación en la que cumple condiciones para ser objeto de una medida de resolución, tal supuesto no está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 806/2014.

189 En cualquier caso, contrariamente a lo que sostiene la demandante, una crisis de liquidez puede conducir a un banco a una situación en la que no pueda hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento, o en la que existan elementos objetivos que indiquen que no podrá en un futuro cercano, lo que constituye uno de los supuestos, previsto en el artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, en el que se considerará que un ente tiene graves dificultades o probablemente vaya a tenerlas.

190 En cuarto término, la demandante sostiene que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran también el principio de proporcionalidad en la medida en que establecen una discriminación entre las diferentes categorías de acreedores y que se concede un trato privilegiado injustificado a los tenedores de depósitos.

191 Es preciso recordar que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, actualmente consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta, que exige que no se traten de manera diferente situaciones análogas y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencias de 9 de marzo de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, apartado 55; de 16 de diciembre de 2020, Consejo y otros/K. Chrysostomides & Co. y otros, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, EU:C:2020:1028, apartado 191, y de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartado 98).

192 A este respecto, basta con señalar que, por un lado, el artículo 15, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014 establece que «los acreedores de la entidad objeto de resolución asuman pérdidas después de los accionistas, de acuerdo con el orden de prelación de los créditos establecido por el artículo 17, salvo que el presente Reglamento disponga expresamente otra cosa». El artículo 15, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 806/2014 prevé que los acreedores de la misma categoría sean tratados de forma equitativa.

193 Además, el artículo 21, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014 indica también que «la Junta velará por que las autoridades nacionales de resolución ejerzan las facultades de amortización o de conversión sin demora, de acuerdo con la prelación de los créditos establecida por el artículo 17». Esta disposición establece un orden de prelación de los créditos y distingue, a este respecto, diferentes categorías de acreedores, los titulares de instrumentos de capital ordinario de nivel 1, los titulares de instrumentos de capital adicional de nivel 1 y los titulares de instrumentos de capital de nivel 2.

194 Los accionistas y acreedores titulares de instrumentos subordinados, según su pertenencia a una de estas categorías, no se encuentran en una situación comparable y pueden recibir un trato diferente según el orden de prelación de sus créditos. Además, el respeto del principio de no discriminación entre los acreedores está garantizado por el artículo 15, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 806/2014.

195 Por otro lado, los accionistas de un banco no se encuentran en una situación comparable a la de los depositantes. A diferencia de los accionistas, no puede considerarse que los depositantes sean inversores que deban asumir los riesgos económicos de una inversión en el capital social del banco.

196 Además, la protección de los depositantes forma parte de los objetivos de resolución en virtud del artículo 14, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 806/2014 y se recuerda en el artículo 15, apartado 1, letra h), del mismo Reglamento. El Reglamento n.º 806/2014 garantiza así la conformidad de una medida de resolución con los principios establecidos 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).

197 De lo anterior se desprende que la demandante no ha demostrado que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 hayan conducido a una restricción desproporcionada del derecho de propiedad.

198 Por otra parte, contrariamente a lo que sostiene la demandante, debe tenerse en cuenta el hecho de que el Reglamento n.º 806/2014 estableció un mecanismo dirigido a garantizar que el menoscabo del derecho de propiedad de los accionistas que pudiera derivarse de la medida de resolución no sea desproporcionado.

199 A este respecto, el considerando 62 del Reglamento n.º 806/2014 afirma que la interferencia con los derechos de propiedad no debe ser desproporcionada y que, en consecuencia, los accionistas y acreedores afectados no deben incurrir en pérdidas más importantes que las que hubieran sufrido si el ente hubiera sido liquidado en el momento de la adopción de la decisión de resolución.

200 Entre los principios generales que rigen la resolución, el artículo 15, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 806/2014 establece el principio según el cual ningún acreedor debe sufrir un trato más desfavorable, esto es:

«que los acreedores no sufran más pérdidas que las que habrían sufrido si el ente a que se refiere el artículo 2 hubiera sido liquidado con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios de conformidad con las salvaguardias previstas en el artículo 29».

201 A fin de evaluar si los accionistas y acreedores habrían recibido mejor tratamiento si la entidad en cuestión hubiera iniciado un procedimiento de insolvencia ordinario, el artículo 20, apartado 16, del Reglamento n.º 806/2014 dispone que deberá realizarse una valoración con posterioridad a la resolución. Según el artículo 20, apartado 17, del mismo Reglamento, esta valoración deberá determinar si existe una diferencia entre el tratamiento que habrían recibido los accionistas y acreedores si la entidad hubiera sido sometida a un procedimiento de insolvencia ordinario en el momento en que se adoptó la decisión de resolución y el tratamiento que efectivamente recibieron en la resolución.

202 Si, a raíz de esta valoración, se demuestra que los accionistas o acreedores han incurrido, en el contexto de la resolución, en pérdidas mayores que aquellas en las que habrían incurrido en una liquidación con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios, el artículo 76, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 establece que la JUR podrá recurrir al FUR para pagarles una compensación.

203 Así, el Reglamento n.º 806/2014 garantiza que los accionistas y acreedores no sufran, como consecuencia de la resolución, un trato más desfavorable que el que se les habría deparado en el marco de un procedimiento de insolvencia ordinario, estableciendo, en su caso, un mecanismo de compensación. De conformidad con el respeto del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, en el supuesto de que un dispositivo de resolución lleve a un menoscabo del derecho de propiedad de los accionistas y de los acreedores, el Reglamento n.º 806/2014 establece un mecanismo que garantiza una justa compensación por su pérdida.

204 Contrariamente a lo que afirma la demandante, el procedimiento de insolvencia es la única alternativa a la resolución. En efecto, basta con recordar que, con arreglo al artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, el hecho de que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo y de que no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado puedan impedir su inviabilidad son condiciones para la adopción de una medida de resolución.

205 A este respecto, procede señalar que, en el ámbito de las ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia ha declarado que las pérdidas de los accionistas de los bancos en dificultades serán en cualquier caso de la misma magnitud, con independencia de que su causa sea una sentencia declaratoria de quiebra a consecuencia de la falta de concesión de una ayuda de Estado o un procedimiento de concesión de esa ayuda sujeto a la condición previa de reparto de las cargas (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 75).

206 El Tribunal de Justicia señaló que el punto 46 de la Comunicación bancaria prevé que «debería seguirse el "principio de evitación de perjuicios suplementarios para los acreedores"» y que, en consecuencia, «los acreedores subordinados no deberán recibir un valor inferior al que habría tenido su instrumento en caso de no concederse ayuda estatal» (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 77).

207 Según el Tribunal de Justicia, de ese punto resulta que las medidas de reparto de las cargas a las que está condicionada la concesión de una ayuda de Estado a favor de un banco deficitario no pueden causar un perjuicio para el derecho de propiedad de los acreedores subordinados que estos no habrían sufrido en un procedimiento de quiebra consecutivo a la falta de concesión de esa ayuda. Siendo así, no cabe sostener válidamente que las medidas de reparto de las cargas, como las previstas por la Comunicación bancaria, constituyan una injerencia en el derecho de propiedad de los accionistas y de los acreedores subordinados (sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartados 78 y 79).

208 Por consiguiente, procede considerar, por analogía, que la aplicación del principio según el cual ningún acreedor debe sufrir un trato más desfavorable, previsto en el artículo 15 del Reglamento n.º 806/2014, garantiza a los accionistas de un ente que es objeto de una medida de resolución una justa indemnización conforme a las exigencias del artículo 17 de la Carta.

209 Por otra parte, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de enero de 2020, la demandante invocó un motivo nuevo con fundamento en el artículo 84, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento. Alega que el auto de 10 de octubre de 2019, Aeris Invest/JUR (T-599/18, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2019:740), afecta directamente a la excepción de ilegalidad de los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 y que las alegaciones formuladas en el cuarto motivo de recurso deben completarse a la luz de dicho auto.

210 La Comisión, la JUR, el Reino de España, el Consejo y Banco Santander sostienen que las alegaciones formuladas por la demandante el 21 de enero de 2020 constituyen un motivo nuevo y que es inadmisible.

211 Dado que la demandante confirmó en la vista que no se trataba de un motivo nuevo, sino de una ampliación del cuarto motivo de recurso, el Tribunal se limitará a examinar las nuevas alegaciones formuladas el 21 de enero de 2020 en la medida en que sustentan la excepción de ilegalidad propuesta en el cuarto motivo.

212 La demandante alega que de los apartados 48 y 49 del auto de 10 de octubre de 2019, Aeris Invest/JUR (T-599/18, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2019:740), contra el que interpuso recurso de casación, se desprende que el Reglamento n.º 806/2014 no prevé una compensación a los accionistas que se ven privados de su derecho de propiedad en situaciones como las de Banco Popular. Según este auto, los accionistas de Banco Popular no tienen derecho a una compensación, aunque el valor real de Banco Popular fuera superior al que le atribuyó la valoración 2. La demandante deduce de ello que el Reglamento n.º 806/2014 no prevé un sistema de compensación adecuado para los accionistas que se vean privados de su derecho de propiedad y que, en consecuencia, debe estimarse la excepción de ilegalidad. Añade que la compensación prevista en el artículo 20, apartado 16, del Reglamento n.º 806/2014 no es adecuada y suficiente.

213 Procede recordar que, en su auto de 10 de octubre de 2019, Aeris Invest/JUR (T-599/18, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2019:740), el Tribunal desestimó el recurso de anulación interpuesto por la demandante contra la decisión de la JUR de no efectuar una valoración definitiva *a posteriori* de Banco Popular. En el apartado 47 de dicho auto, el Tribunal declaró que el instrumento de venta del negocio aplicado a Banco Popular no formaba parte de los casos contemplados en el artículo 20, apartado 12, del Reglamento n.º 806/2014, en los que podía pagarse una compensación a raíz de una valoración definitiva *a posteriori*. De este modo, el Tribunal consideró, en los apartados 48 y 49 de su auto, mencionados por la demandante:

> «48 Además, debe señalarse que el artículo 20, apartado 12, del Reglamento n.º 806/2014 no permite indemnizar a los antiguos accionistas y acreedores de un ente cuyos instrumentos de capital hayan sido enteramente convertidos, amortizados y transmitidos a un tercero.
>
> 49 A este respecto, la demandante sostiene equivocadamente que la valoración *a posteriori* afecta directamente a la situación jurídica de los antiguos accionistas de Banco Popular y que, si la estimación del valor del mercado de Banco Popular fuera superior a la resultante de la valoración 2, estos tendrían derecho a una compensación con arreglo al artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014.»

214 Basta con señalar que, en el auto de 10 de octubre de 2019, Aeris Invest/JUR (T-599/18, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2019:740), el Tribunal se pronunció únicamente sobre la situación de la demandante en el marco de la resolución de Banco Popular y consideró que la compensación prevista en el artículo 20, apartado 12, del Reglamento n.º 806/2014 no era aplicable en ese caso.

215 De ello se desprende que las consideraciones limitadas a ese caso hechas por el Tribunal en el auto de 10 de octubre de 2019, Aeris Invest/JUR (T-599/18, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2019:740), no son pertinentes para apreciar la legalidad del Reglamento n.º 806/2014. Además, en su escrito presentado el 21 de enero de 2020, la demandante no establece ningún nexo entre dicho auto y los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014, cuya ilegalidad se alega en el cuarto motivo de recurso.

216 Por otra parte, procede señalar que, en la medida en que la demandante interpuso un recurso de casación contra el auto de 10 de octubre de 2019, Aeris Invest/JUR (T-599/18, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2019:740), este no es definitivo.

217 De ello se deduce que las nuevas alegaciones formuladas por la demandante el 21 de enero de 2020 no son pertinentes para apreciar la excepción de ilegalidad propuesta en el cuarto motivo de recurso.

218 De todo lo anterior se desprende que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 no constituyen una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho de propiedad de los accionistas del ente afectado por una medida de resolución, sino que debe considerarse que establecen una restricción de su derecho de propiedad justificada y proporcionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta y en el artículo 5 TUE, apartado 4.

219 Por lo tanto, debe desestimarse la excepción de ilegalidad propuesta en el cuarto motivo de recurso.

3. Quinto motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 18 y 20 del Reglamento n.º 806/2014 violan el derecho a ser oído consagrado en los artículos 17 y 41 de la Carta

220 La demandante, con fundamento en el artículo 277 TFUE, propone una excepción de ilegalidad de los artículos 18 y 20 del Reglamento n.º 806/2014, en la medida en que dichas disposiciones vulneran el derecho a ser oído, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, ya que no prevén que se dé audiencia a los accionistas del ente objeto de una medida de resolución. Afirma que el hecho de que no se les dé audiencia es también incompatible con las garantías procesales del derecho de propiedad establecido en el artículo 17 de la Carta, interpretado conjuntamente con el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, según los cuales, en caso de injerencia en el derecho de propiedad de una persona, debe ofrecérsele una oportunidad adecuada para exponer su causa a las autoridades competentes.

221 La Comisión, la JUR y el Parlamento aducen que, en el supuesto de que los accionistas de una entidad objeto de resolución dispusieran del derecho a ser oídos reconocido en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, ese derecho se reconocería incluso a falta de disposición expresa

en el Reglamento n.º 806/2014. La falta de norma expresa que establezca la audiencia de los accionistas en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 no conlleva la ilegalidad de dicho Reglamento, puesto que ninguna disposición prohíbe tal audiencia.

222 Con carácter preliminar, procede señalar que la demandante manifiesta su disconformidad con el hecho de que no se diera audiencia a los accionistas del ente objeto de una medida de resolución en el procedimiento que dio lugar a la adopción de dicha medida, pero no formula ninguna alegación relativa al artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014, relativo a la valoración. Por lo tanto, procede considerar que, mediante la excepción de ilegalidad propuesta en el marco del quinto motivo de recurso, la demandante impugna la validez del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, relativo al procedimiento de resolución, por cuanto esta disposición, al no prever que la JUR dé audiencia a los accionistas antes de adoptar una medida de resolución, viola su derecho a ser oídos, garantizado por el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta.

223 Es preciso tener en cuenta que el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta establece que el derecho a una buena administración incluye el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.

224 El derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses. A continuación, debe precisarse que el derecho a ser oído persigue un doble objetivo. Por un lado, sirve para instruir el expediente y determinar los hechos de la manera más precisa y correcta posible y, por otro lado, permite garantizar una protección efectiva del interesado. El derecho a ser oído tiene por objeto, en particular, asegurar que cualquier decisión que afecte negativamente a una persona se adopte con pleno conocimiento de causa y tiene, en especial, la finalidad de permitir a la autoridad competente corregir un error o a la persona afectada invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro (véase la sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, apartados 68 y 69 y jurisprudencia citada).

225 Cabe señalar que el Tribunal de Justicia ha destacado la importancia del derecho a ser oído y su muy amplio alcance en el ordenamiento jurídico de la Unión y ha considerado que este derecho debe aplicarse a cualquier procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho a ser oído se impone incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad (véanse las sentencias de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartados 85 y 86 y jurisprudencia citada; de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, apartado 67 y jurisprudencia citada, y de 7 de noviembre de 2019, ADDE/Parlamento, T-48/17, EU:T:2019:780, apartado 89 y jurisprudencia citada).

226 Por consiguiente, habida cuenta de que se trata de un principio básico y general del Derecho de la Unión, la aplicación del derecho de defensa no puede ser excluida ni restringida por una disposición reglamentaria, y su respeto debe, pues, garantizarse tanto cuando falte absolutamente una normativa específica como cuando exista una normativa que, por sí misma, no tenga en cuenta dicho principio (véase la sentencia de 18 de junio de 2014, España/Comisión, T-260/11, EU:T:2014:555, apartado 62 y jurisprudencia citada).

227 Efectivamente, el ámbito de aplicación del derecho a ser oído, como principio y derecho básico del ordenamiento jurídico de la Unión, alcanza a los casos en que la Administración se plantee adoptar un acto lesivo, esto es, un acto que pueda afectar desfavorablemente a los intereses del particular o del Estado miembro de que se trate, sin que su aplicación dependa de que en el Derecho secundario exista o no una norma explícita a tal efecto (sentencia de 18 de junio de 2014, España/Comisión, T-260/11, EU:T:2014:555, apartado 64).

228 A este respecto, debe señalarse, por un lado, que, según su considerando 121, el Reglamento n.º 806/2014 respeta los derechos fundamentales y observa los derechos, libertades y principios reconocidos, en concreto, en la Carta, entre los que se cuenta el derecho de defensa, y su aplicación debe ajustarse a tales derechos y principios. Por otro lado, ninguna disposición del Reglamento n.º 806/2014 excluye ni restringe expresamente el derecho a ser oído de los accionistas y acreedores del ente de que se trate durante el procedimiento de resolución.

229 Además, ha de indicarse, al igual que hacen el Consejo y la Comisión, que una medida de resolución adoptada por la JUR al término del procedimiento regulado en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 tiene como finalidad la resolución de un ente. El ente objeto de resolución debe ser considerado la persona respecto de la cual se toma una medida individual y a la que el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta garantiza el derecho a ser oído.

230 Así pues, hay que tener en cuenta que los accionistas y acreedores de tal ente no son los destinatarios de una medida de resolución, que no es una decisión individual adoptada en contra suya.

231 Sin embargo, procede señalar que, según el artículo 21, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR puede ejercer la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital del ente objeto de una medida de resolución de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 18 de este Reglamento.

232 Por lo tanto, el procedimiento establecido en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, aunque no constituya un procedimiento individual incoado contra los accionistas y acreedores del ente de que se trate, puede conducir a que se adopte una medida de resolución que afecte desfavorablemente a los intereses de estos.

233 Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, citada en el apartado 225 anterior, ha adoptado una interpretación amplia del derecho a ser oído, según la cual este se garantiza a toda persona durante un procedimiento que pueda terminar en un acto que le sea lesivo. Consecuentemente, no puede excluirse que los accionistas de un ente que es objeto de una medida de resolución puedan prevalerse del derecho a ser oídos en el procedimiento de resolución.

234 No obstante, el ejercicio del derecho a ser oído puede someterse a limitaciones con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, citado en el apartado 158 anterior.

235 Por consiguiente, procede examinar si la inexistencia en el Reglamento n.º 806/2014 de una disposición que prevea explícitamente la audiencia de los accionistas y de los acreedores del ente de que se trate en el marco del procedimiento establecido en el artículo 18 de dicho Reglamento constituye una limitación del ejercicio del derecho a ser oído conforme con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

236 El Tribunal de Justicia ha considerado que los derechos fundamentales, como el respeto del derecho de defensa, no son prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando estas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véanse las sentencias de 10 de septiembre de 2013, G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 20 de diciembre de 2017, Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, apartado 50 y jurisprudencia citada).

237 A este respecto, tanto la JUR como el Reino de España, el Parlamento y el Consejo alegan que la limitación del derecho a ser oído de los accionistas está justificada, por un lado, por el objetivo de garantizar la estabilidad de los mercados financieros y, por otro lado, por la necesidad de garantizar la eficacia de las decisiones de resolución, que deben adoptarse con celeridad.

238 En primer lugar, procede señalar que varios considerandos del Reglamento n.º 806/2014, concretamente los considerandos 12, 58 y 61, indican que la estabilidad de los mercados financieros es uno de los objetivos perseguidos por los mecanismos de resolución establecidos por dicho Reglamento.

239 Además, con arreglo al artículo 18, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014, 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 de ese Reglamento, mientras que una liquidación del ente a través de los procedimientos de insolvencia ordinarios no permitiría alcanzar en la misma medida los citados objetivos. Entre los objetivos de resolución contemplados en el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014 figuran, en particular, «evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio, incluidas las infraestructuras de mercado, y manteniendo la disciplina de mercado» y «proteger los fondos públicos minimizando la dependencia respecto de ayudas financieras públicas extraordinarias».

240 A este respecto, recuérdese que de la jurisprudencia citada en el apartado 161 anterior se desprende que los servicios financieros desempeñan un papel fundamental en la economía de la Unión y que las dificultades de uno o de varios bancos pueden propagarse rápidamente a los otros, en el Estado miembro en cuestión o en otros Estados miembros. Asimismo, según la jurisprudencia citada en el apartado 162 anterior, el objetivo de garantizar la estabilidad del sistema financiero, evitando a la vez un gasto público excesivo y minimizando la distorsión de la competencia, constituye un interés público superior.

241 Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideró, en su decisión de 1 de abril de 2004, Camberrow MM5 AD c. Bulgaria (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), § 6, que, en ámbitos económicamente sensibles como la estabilidad del sistema bancario, los Estados disponían de un amplio margen de apreciación y, por tanto, el hecho de que un accionista no pudiera participar en el procedimiento que condujo a la venta de un banco no era desproporcionado en relación con los objetivos legítimos de proteger los derechos de los acreedores de este y preservar la buena administración del estado de insolvencia de dicho banco.

242 Cabe mencionar igualmente la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Dowling y otros (C-41/15, EU:C:2016:836), dictada a raíz de una petición de decisión prejudicial que tenía por objeto la interpretación de los artículos 8, 25 y 29 de la Directiva 77/91/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, Segunda Directiva tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las

garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, definidas en el párrafo segundo del artículo [54 TFUE], con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital (DO 1977, L 26, p. 1; EE 17/01, p. 44). Dicho asunto versaba sobre una medida excepcional de las autoridades nacionales para evitar, mediante la ampliación de capital, la insolvencia de una sociedad, que, según el tribunal remitente, representaba una amenaza para la estabilidad financiera de la Unión. El Tribunal de Justicia consideró que la protección que la Directiva 77/91 brinda a los accionistas y acreedores de una sociedad anónima, en cuanto al capital social de esta, no se extiende a tal medida nacional adoptada en una situación de grave perturbación de la economía y del sistema financiero de un Estado miembro y destinada a hacer frente a una amenaza sistémica para la estabilidad financiera de la Unión derivada de la insuficiencia de capital de la sociedad de que se trate (sentencia de 8 de noviembre de 2016, Dowling y otros, C-41/15, EU:C:2016:836, apartado 50). El Tribunal de Justicia añadió que, por tanto, las disposiciones de la Directiva 77/91 no se oponen a una medida excepcional relativa al capital social de una sociedad anónima que las autoridades nacionales hayan adoptado en una situación de grave perturbación de la economía y del sistema financiero de un Estado miembro, sin la aprobación de la junta general de dicha sociedad, con el fin de evitar un riesgo sistémico y garantizar la estabilidad financiera de la Unión (véase la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Dowling y otros, C-41/15, EU:C:2016:836, apartado 51 y jurisprudencia citada).

243 Estas consideraciones se aplican, por analogía, a la situación de antiguos accionistas de un banco objeto de resolución con arreglo al Reglamento n.º 806/2014.

244 Por otra parte, debe señalarse que otro de los objetivos de resolución, contemplado en el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, a saber, garantizar la continuidad de las funciones esenciales del ente objeto de una medida de resolución, también contribuye al objetivo de interés general de proteger la estabilidad de los mercados financieros.

245 Según el artículo 2, apartado 1, punto 35, de la Directiva 2014/59, las funciones esenciales se definen como «actividades, servicios u operaciones cuyo cese podría, en uno o más Estados miembros, dar lugar a una perturbación de servicios esenciales para la economía real o de la estabilidad financiera, debido al tamaño, cuota de mercado, conexiones internas o externas, complejidad o actividad transfronteriza de la entidad o grupo, atendiendo especialmente a la sustituibilidad de dichas actividades, servicios u operaciones».

246 A este respecto, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2016/778 de la Comisión, de 2 de febrero de 2016, por el que se complementa la Directiva 2014/59 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las circunstancias y condiciones en que el pago de contribuciones extraordinarias *ex post* puede ser aplazado parcial o totalmente, y sobre los criterios de determinación de las actividades, los servicios y las operaciones en relación con las funciones esenciales, así como de las ramas de actividad y servicios asociados con respecto a las ramas de actividad principales (DO 2016, L 131, p. 41), establece los criterios de determinación de las funciones esenciales. Una función se considerará esencial cuando sea facilitada por una entidad a terceros no afiliados a la entidad o al grupo y cuando su perturbación brusca probablemente tenga un impacto negativo significativo sobre los terceros, provoque un contagio o socave la confianza general de los participantes del mercado debido a la importancia sistémica de la función para los terceros y a la importancia sistémica de la entidad o del grupo en la prestación de la función.

247 Con el objetivo consistente en garantizar la continuidad de las funciones esenciales del ente objeto de una medida de resolución, contemplado en el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, se pretende evitar una interrupción de esas funciones que pueda provocar perturbaciones, no solo en el mercado de que se trate, sino también en la estabilidad financiera de la Unión en su conjunto.

248 Así pues, dado que una medida de resolución tiene por objeto preservar o restablecer la situación financiera de una entidad de crédito, por cuanto constituye una alternativa a la liquidación de dicha entidad, debe considerarse que tal medida responde efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, apartado 108).

249 De lo anterior se desprende que el procedimiento de resolución, establecido por el Reglamento n.º 806/2014 y descrito en el artículo 18 de este, persigue un objetivo de interés general, en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta, a saber, el objetivo de garantizar la estabilidad de los mercados financieros, que puede justificar una limitación del derecho a ser oído.

250 En segundo lugar, varios considerandos del Reglamento n.º 806/2014 dan a entender que, cuando una medida de resolución resulta necesaria, esta debe adoptarse rápidamente. Se trata, en particular, de los considerandos 26, 31 y 53 y, especialmente, del considerando 56 de dicho Reglamento, que establece que, para minimizar las perturbaciones del mercado financiero y de la economía, el procedimiento de resolución debe llevarse a cabo en un corto período de tiempo.

251 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que el objetivo del Reglamento n.º 806/2014 es instaurar, conforme a su considerando 8, mecanismos de resolución más eficaces, que deben constituir un instrumento esencial para evitar los daños derivados de la inviabilidad de los bancos en el pasado y que tal objetivo implica la adopción de una decisión rápida, como ilustran los breves plazos previstos en el artículo 18 de ese Reglamento, con el fin de que no se ponga en peligro la estabilidad financiera (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 55).

252 Así, el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 indica, entre otras cosas, que, cuando el BCE considere que un ente está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, comunicará sin demora su evaluación a la Comisión y a la JUR. Según el apartado 2 de ese mismo artículo, cuando la propia JUR realice una evaluación, se la comunicará sin demora al BCE. Si se cumplen las condiciones enumeradas en el apartado 1 de dicho artículo, la JUR adoptará un dispositivo de resolución que, en virtud del artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014, se transmitirá a la Comisión inmediatamente después de su adopción. La Comisión dispondrá entonces de un plazo de 24 horas para aprobar o rechazar el dispositivo de resolución.

253 De ello se desprende que, si se cumplen las condiciones para adoptar una medida de resolución — a saber, primero, que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo; segundo, que no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado o de supervisión puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable y, tercero, que su resolución sea necesaria para alcanzar uno o varios de los objetivos contemplados en el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014—, el artículo 18 del mismo Reglamento establece que debe adoptarse una decisión en un plazo muy breve.

254 Esta toma de decisión rápida tiene por objeto, en particular, garantizar la continuidad de las funciones esenciales del ente de que se trate y evitar las repercusiones de la inviabilidad del ente sobre la estabilidad financiera. La rapidez de la toma de decisión constituye, pues, una condición de la eficacia de tal decisión.

255 En este sentido, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la urgencia que exige una actuación inmediata por parte de la autoridad competente justifica que se limite el derecho a ser oído de las personas a las que se impongan medidas adoptadas en el ámbito de la responsabilidad medioambiental (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 67) y en el ámbito de la agricultura (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2006, Dokter y otros, C-28/05, EU:C:2006:408, apartado 76).

256 Además, en el ámbito de las medidas de congelación de fondos, el Tribunal de Justicia ha declarado que la comunicación de los motivos sobre los que se basa la inclusión inicial del nombre de una persona o entidad en la lista de las personas que son objeto de medidas restrictivas antes de dicha inclusión inicial podría poner en peligro la eficacia de las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos que impone el Derecho de la Unión. Para alcanzar el objetivo perseguido por el reglamento aplicable, tales medidas deben poder beneficiarse, por su propia naturaleza, del efecto sorpresa y aplicarse con efecto inmediato (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartados 338 a 340; de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 61, y de 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartado 51).

257 Por razones relacionadas igualmente con el objetivo perseguido por el Derecho de la Unión y con la eficacia de las medidas que en él se establecen, las autoridades de la Unión tampoco están obligadas a proceder a una audiencia de los recurrentes antes de la inclusión inicial de sus nombres en la lista de las personas que son objeto de medidas restrictivas (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 341, y de 25 de abril de 2013, Gbagbo/Consejo, T-119/11, no publicada, EU:T:2013:216, apartado 103).

258 Ello es especialmente aplicable a los supuestos en los que la limitación del derecho a ser oído afecta no al ente objeto de resolución, sino a sus accionistas o a sus acreedores.

259 Asimismo, procede señalar que, en su decisión de 1 de abril de 2004, Camberrow MM5 AD c. Bulgaria (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), el TEDH declaró que la venta del banco en quiebra como empresa en funcionamiento se realizó con el fin de satisfacer de forma rápida y más segura a sus acreedores, que llevaban años esperando recibir las cantidades que se les adeudaban, y de poner fin rápidamente al procedimiento de quiebra. Así pues, la necesidad de sencillez y rapidez en el procedimiento que condujo a la venta del banco era de suma importancia. Si la ley hubiera previsto que el tribunal concursal estaba obligado a consultar a todos los accionistas y acreedores del banco, ello habría supuesto una sustancial lentificación del procedimiento y, por consiguiente, un retraso adicional en el pago de las cantidades adeudadas a los acreedores y en la finalización del procedimiento de quiebra.

260 En la sentencia de 24 de noviembre de 2005, Capital Bank AD c. Bulgaria (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999), § 136, el TEDH declaró que, en un ámbito económicamente sensible como la estabilidad del sistema bancario y en determinadas

situaciones, podía existir una necesidad imperiosa de actuar expeditivamente y sin previo aviso, con el fin de evitar daños irreparables para el banco, sus depositantes y sus otros acreedores o para el sistema bancario y financiero en su conjunto.

261 Además, el hecho de que una medida de resolución pueda conducir a una injerencia en el derecho de propiedad de los accionistas y acreedores del ente de que se trate no permite justificar la obligación de concederles el derecho a ser oídos antes de la adopción de tal medida.

262 A este respecto, el Tribunal ya ha subrayado, en el apartado 282 de la sentencia de 13 de julio de 2018, K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros (T-680/13, EU:T:2018:486), que los procedimientos aplicables deben ofrecer a la persona afectada una oportunidad adecuada para exponer su caso a las autoridades competentes. Para asegurarse del cumplimiento de esta exigencia, que constituye una exigencia inherente al artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, procede examinar en términos generales los procedimientos aplicables (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 368 y jurisprudencia citada, y de 25 de abril de 2013, Gbagbo/Consejo, T-119/11, no publicada, EU:T:2013:216, apartado 119, y TEDH, sentencia de 20 de julio de 2004, Bäck c. Finlandia, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, § 56). Así pues, dicha exigencia no puede interpretarse en el sentido de que la persona interesada debe poder defender su postura, en cualquier circunstancia, ante las autoridades competentes con anterioridad a la adopción de las medidas que afecten a su derecho de propiedad (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Maupas y otros c. Francia, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, §§ 20 y 21).

263 El Tribunal consideró que, en especial, así ocurría cuando, al igual que en el supuesto de una medida de resolución, las medidas controvertidas no constituían una sanción y se habían adoptado en un contexto de urgencia particular. A este último respecto, el Tribunal señaló que se pretendía prevenir un riesgo inminente de colapso de los bancos afectados con la finalidad de preservar la estabilidad del sistema financiero de un Estado miembro y, de este modo, evitar un contagio a otros Estados miembros de la zona del euro. Pues bien, el establecimiento de un procedimiento de consulta previa, en el cual los miles de depositantes y accionistas de los bancos afectados pudieran haber defendido eficazmente su postura antes de que se adoptaran las disposiciones lesivas, habría demorado inevitablemente la aplicación de las medidas dirigidas a prevenir tal colapso. La consecución del objetivo consistente en preservar la estabilidad del sistema financiero de ese Estado miembro y, de este modo, evitar un contagio a otros Estados miembros de la zona del euro habría quedado expuesta a importantes riesgos (véase la sentencia de 13 de julio de 2018, K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros, T-680/13, EU:T:2018:486, apartado 282 y jurisprudencia citada).

264 Esta apreciación fue confirmada por el Tribunal de Justicia, que consideró que el Tribunal General había sustentado su razonamiento, acertadamente, en la sentencia del TEDH de 21 de julio de 2016, Mamatas y otros c. Grecia (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), de la que se desprende que la exigencia de que cualquier restricción del derecho de propiedad esté establecida en la ley no puede interpretarse en el sentido de que debería haberse consultado a los afectados antes de adoptar esa ley, en particular cuando tal consulta previa habría demorado inevitablemente la aplicación de las medidas dirigidas a prevenir el colapso de los bancos en cuestión (sentencia de 16 de diciembre de 2020, Consejo y otros/K. Chrysostomides & Co. y otros, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, EU:C:2020:1028, apartado 159).

265 Por otra parte, cabe considerar que la necesidad de actuar rápidamente sin informar a los accionistas y acreedores de un ente de la inminencia de un procedimiento de resolución que lo afecta pretende evitar el agravamiento de la situación de ese ente, que perjudicaría la eficacia de la medida de resolución. En efecto, informar a los accionistas o poseedores de títulos de deuda del banco de que este podría ser objeto de resolución, y, por tanto, de que se ha considerado que dicho banco está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, podría incitarlos a vender sus títulos valores en los mercados y también inducir una masiva retirada de depósitos, lo que tendría como consecuencia agravar la situación financiera del banco y dificultar aún más, o incluso imposibilitar, la adopción de una solución que pudiera impedir su liquidación.

266 A este respecto, como se expone en el considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014, cualquier información facilitada sobre una decisión antes de la adopción de esta, ya sea sobre si se reúnen o no las condiciones para la resolución, sobre el uso de un instrumento específico o sobre cualquier medida del procedimiento, repercute en los intereses públicos y privados afectados por la medida.

267 Por lo tanto, procede considerar que, de introducirse en el Reglamento n.º 806/2014 la consulta de los accionistas y acreedores del ente de que se trate antes de la adopción de una medida de resolución, esto conllevaría una sustancial ralentización del procedimiento, lo cual pondría en peligro tanto la consecución de los objetivos de la medida como la eficacia de esta.

268 Además, habida cuenta de la urgencia con que ha de adoptarse una medida de resolución, no sería posible consultar con carácter previo a los accionistas, debido, en particular, a las dificultades relacionadas con su identificación. Efectivamente, como señalan el Reino de España y el Consejo, dado que las acciones y los títulos de deuda se negocian de manera continua en los mercados, es prácticamente imposible saber con qué inversores particulares e institucionales es necesario ponerse en contacto.

269 Por lo que respecta a la alegación de la demandante según la cual el Reglamento n.º 806/2014 podría prever dar audiencia a los accionistas con posterioridad a la adopción de la medida de resolución, basta con señalar, en línea con lo sostenido por el Parlamento, que tal audiencia no podría modificar el contenido de dicha medida y que, por tanto, no podría dar lugar a su anulación.

270 De todo lo anterior se desprende que la audiencia de los accionistas y acreedores del ente objeto de una medida de resolución antes de la adopción de esta medida pondría en peligro los objetivos de estabilidad de los mercados financieros y de continuidad de las funciones esenciales del ente y las exigencias de rapidez y eficacia del procedimiento de resolución.

271 Por consiguiente, la inexistencia de una disposición que prevea el trámite de audiencia de los accionistas y acreedores del ente de que se trate en el marco del procedimiento al que se refiere el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 constituye una limitación del derecho a ser oído que está justificada y es necesaria para responder a un objetivo de interés general, respeta el principio de proporcionalidad, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, y no vulnera ninguna de las garantías procesales del derecho de propiedad establecidas en el artículo 17 de la Carta.

272 En consecuencia, procede desestimar la excepción de ilegalidad del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014.

4. Octavo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE

273 La demandante alega que, al adoptar el dispositivo de resolución, la JUR infringió el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, incumplió el deber de diligencia e infringió el artículo 296 TFUE, ya que no ha acreditado que se cumplieran las condiciones de resolución. En sus observaciones acerca del escrito de formalización de la intervención del Reino de España, la demandante precisa que, mediante este motivo de recurso, no plantea la existencia de un error de apreciación, sino un incumplimiento del deber de diligencia y de la obligación de motivación en el marco de la aplicación del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014.

274 La demandante sostiene que, al adoptar el dispositivo de resolución, la JUR no analizó de forma minuciosa e imparcial todos los elementos pertinentes de la situación para aplicar el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 ateniéndose a su deber de diligencia y no motivó suficientemente su decisión. Mediante una primera alegación, la demandante sostiene fundamentalmente que la JUR no demostró que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, según la cual el ente debe estar en graves dificultades o probablemente ir a estarlo. Sostiene, en primer término, que la JUR no tuvo en cuenta el hecho de que Banco Popular era solvente y de que, en consecuencia, su inviabilidad no estaba acreditada y, en segundo término, que no acreditó que un problema puntual de liquidez implicara la inviabilidad de Banco Popular. Mediante una segunda alegación, la demandante censura a la JUR no haber demostrado que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, según la cual, es preciso que no existan perspectivas razonables, habida cuenta de los plazos establecidos y de otras circunstancias pertinentes, de que otras medidas del sector privado o de supervisión puedan impedir la inviabilidad del ente en un plazo de tiempo razonable. La demandante considera que la JUR no examinó la existencia de otras medidas de supervisión que hubieran podido resolver los problemas de liquidez de Banco Popular.

a) Sobre la primera alegación, relativa al artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014

275 En primer lugar, la demandante alega que la JUR incumplió su deber de diligencia o, cuando menos, incumplió su obligación de motivación al no tener en cuenta cierto número de elementos que demostraban la solvencia de Banco Popular.

276 En primer término, cabe recordar que, el 6 de junio de 2017, el BCE, previa consulta a la JUR, llevó a cabo una evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, con arreglo al artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014. En esta evaluación, el BCE, a la luz, en particular, de las excesivas cancelaciones de depósitos, de la rapidez a la que el banco perdía liquidez y de la incapacidad de este para generar más liquidez, consideró que existían elementos objetivos que indicaban que Banco Popular probablemente no estaría en condiciones en un futuro cercano de hacer frente a sus deudas o demás pasivos a su vencimiento. El BCE concluyó que Banco Popular estaba en graves dificultades o que, en todo caso, probablemente fuera a estarlo en un futuro próximo, con arreglo al artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

277 En segundo término, mediante carta de 6 de junio de 2017, el Consejo de Administración de Banco Popular comunicó al BCE que había llegado a la conclusión de que el banco probablemente iba a estar en graves dificultades.

278 Mediante su carta al BCE de 6 de junio de 2017, Banco Popular notificó al BCE, con arreglo al artículo 414 del Reglamento n.º 575/2013, el incumplimiento de los requisitos mínimos de cobertura de liquidez y se remitió a la evaluación realizada por su Consejo de Administración, que figuraba en el anexo de esa carta, según la cual Banco Popular estaba en graves dificultades, y a los análisis en los que dicho Consejo se había basado para llegar a esa conclusión.

279 En esa carta, se indicaba lo siguiente:

«Con arreglo al artículo 21.4 de la Ley 11/2015 y a los artículos 45 y 46 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 [de la Comisión, de 23 de marzo de 2016, que completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que especifican el contenido de los planes de reestructuración, los planes de resolución y los planes de resolución de grupos, los criterios mínimos que la autoridad competente debe evaluar en lo que respecta a los planes de reestructuración y planes de reestructuración de grupos, las condiciones para la ayuda financiera de grupo, los requisitos relativos a los valoradores independientes, el reconocimiento contractual de las competencias de amortización y de conversión, el procedimiento en relación con los requisitos de notificación y el anuncio de suspensión y el contenido de los mismos, y el funcionamiento operativo de los colegios de autoridades de resolución (DO 2016, L 184, p. 1)], Banco Popular notifica por la presente que su Consejo de Administración ha evaluado que el banco probablemente vaya a estar en graves dificultades.»

280 En esta carta, el Consejo de Administración de Banco Popular reconoció que el banco sufría graves problemas de liquidez y que probablemente fuera a estar en graves dificultades. Debe considerarse que, en contra de lo sostenido por la demandante, esta carta no puede ser ignorada por carecer de pertinencia.

281 En tercer término, en el artículo 2 del dispositivo de resolución, la JUR recordó el resultado de la evaluación del BCE y concluyó, en el artículo 2.2, que, según dicha evaluación, se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

282 Así pues, en el presente asunto, las graves dificultades que tenía o probablemente fuera a tener Banco Popular fueron constatadas sobre la base del artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, según el cual, a efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra a), del mismo artículo, se considerará que un ente tiene graves dificultades o probablemente va a tenerlas si se produce una o varias de las siguientes circunstancias:

«que el ente no pueda hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento, o existan elementos objetivos que indiquen que no podrá en un futuro cercano».

283 Ha de señalarse que ni el BCE ni la JUR se basaron en la situación contemplada en el artículo 18, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, según la cual se considerará que un ente tiene graves dificultades o probablemente va a tenerlas cuando «[su activo] sea inferior a su pasivo, o existan elementos objetivos que indiquen que lo será en un futuro cercano».

284 La insolvencia de la entidad no es, pues, un requisito para considerar que un ente tiene graves dificultades o probablemente vaya a tenerlas sobre la base del artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014 y, por tanto, no es una condición para la adopción del dispositivo de resolución.

285 A este respecto del considerando 57 del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que:

«La decisión de someter a un ente a un procedimiento de resolución debe tomarse antes de que el ente financiero sea insolvente de acuerdo con su balance y antes de que todo su patrimonio haya desaparecido. La resolución debe iniciarse una vez se haya determinado que el ente está en graves dificultades o que existe la probabilidad de que lo esté y que ninguna medida alternativa del sector privado podría evitar su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable. […]»

286 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la insolvencia de Banco Popular no constituía el único supuesto en el que podía considerarse que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014. En efecto, el hecho de que un ente sea solvente de acuerdo con su balance no significa que disponga de liquidez suficiente, esto es, de fondos disponibles para satisfacer sus deudas o demás pasivos a su vencimiento.

287 A este respecto, resulta en particular del extracto de la carta de la presidenta del Consejo de Supervisión del BCE, de 25 de julio de 2017, dirigida a un miembro del Parlamento y mencionada por la demandante, que:

«La decisión del BCE según la cual el banco estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo se adoptó con fundamento en la insuficiencia de liquidez. En esta fecha, no hay elementos objetivos suficientes para que el BCE determine que el banco estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo con fundamento en su situación de capital. Por supuesto, el BCE ha seguido de cerca no solo la posición de liquidez del banco, sino también su posición de capital. Sus problemas estructurales (elevado nivel de activos improductivos, su reducida cobertura y su escasa rentabilidad) se reflejan en los correspondientes requisitos de fondos propios fijados por el BCE.»

288 Dado que la situación contemplada en el artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014 no exige que el ente en cuestión sea insolvente, los elementos invocados por la demandante dirigidos a demostrar la solvencia de Banco Popular son inoperantes y carece de fundamento su alegación de que la JUR incumplió su deber de diligencia o su obligación de motivación al no tomar en consideración tales elementos.

289 En segundo lugar, la demandante señala que la JUR concluyó que Banco Popular estaba en graves dificultades debido a problemas de liquidez, con arreglo al artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, pese a que los problemas de liquidez no forman parte de ninguna de las situaciones contempladas en el artículo 18, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014. Subsidiariamente, sostiene que la JUR incumplió su obligación de motivación porque no explicó por qué razón un problema de liquidez forma parte de los supuestos contemplados en el artículo 18, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014.

290 A este respecto, procede señalar que, en el considerando 23 del dispositivo de resolución, la JUR, remitiéndose a la evaluación realizada por el BCE, constató que la situación de liquidez de Banco Popular se había deteriorado significativamente desde octubre de 2016, debido a las retiradas de depósitos en todos los segmentos de clientes. De ello dedujo que el banco no disponía de suficientes opciones para restablecer su posición de liquidez y garantizar que se encontraría en situación estable para responder a sus pasivos al vencimiento de estos.

291 En el dispositivo de resolución, la JUR enumeró las distintas circunstancias que habían llevado, desde febrero de 2017, al rápido deterioro de la posición de liquidez de Banco Popular. La JUR hizo referencia, en particular, a la publicación, en febrero de 2017, del informe anual de 2016 de Banco Popular, en el que se había anunciado una pérdida consolidada de 3 485 millones de euros, la necesidad de provisiones excepcionales por importe de 5 700 millones de euros y el nombramiento de un nuevo presidente, y a la publicación, en mayo de 2017, del informe financiero del primer trimestre de 2017, en el que se habían anunciado resultados peores que los esperados por el mercado. La JUR mencionó que varias agencias de calificación habían degradado las notas de Banco Popular en febrero, abril y junio de 2017. Señaló asimismo que la cobertura mediática negativa y continua sobre los resultados financieros y sobre el riesgo supuestamente inminente de quiebra o de iliquidez de Banco Popular había dado lugar a un aumento de las retiradas de depósitos.

292 Además, la JUR indicó que, el 12 de mayo de 2017, el requisito de cobertura de liquidez de Banco Popular se había reducido por debajo del umbral mínimo del 80 % fijado por el artículo 460, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 575/2013 y que Banco Popular no había logrado restablecer la conformidad con dicho límite en la fecha de adopción del dispositivo de resolución.

293 El artículo 412, apartado 1, del Reglamento n.º 575/2013 define el requisito de cobertura de liquidez del siguiente modo:

«Las entidades deberán mantener activos líquidos, la suma de cuyos valores cubra las salidas de liquidez menos las entradas de liquidez, en condiciones de tensión, a fin de garantizar que las entidades mantengan un colchón de liquidez de nivel apropiado para afrontar cualesquiera desequilibrios entre las entradas y salidas de liquidez en graves condiciones de tensión durante un período de treinta días. Durante los períodos de tensión, las entidades podrán utilizar sus activos líquidos para cubrir las salidas netas de liquidez.»

294 Asimismo, como señala la JUR, esos diferentes elementos figuran en las directrices de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de 6 de agosto de 2015, sobre la interpretación de las distintas circunstancias en las que se considera que una entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser de conformidad con el artículo 32, apartado 6, de la Directiva 2014/59 (EBA/GL/2015/07; en lo sucesivo, «directrices de la ABE»).

295 Esas directrices, aplicables desde el 1 de enero de 2016, pretenden proporcionar un conjunto de elementos objetivos para determinar si una entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser de acuerdo con las circunstancias establecidas en el artículo 32, apartado 4, letras a) a c), de la Directiva 2014/59. El tenor del artículo 32, apartado 4, letra c), de la Directiva 2014/59 es prácticamente idéntico al del artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

296 El artículo 5, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014 establece que la JUR, el Consejo y la Comisión harán todo lo posible por cumplir las directrices y recomendaciones de la ABE relacionadas con el tipo de funciones que deban desempeñar esos organismos.

297 Según las directrices de la ABE, se considerará que una entidad es inviable o que existe la probabilidad de que lo vaya a ser, en el sentido del artículo 32, apartado 4, letra c), de la Directiva 2014/59, si dicha entidad incumple los requisitos de liquidez regulatorios, si no puede hacer frente al pago de sus deudas y obligaciones a su vencimiento o si existen elementos objetivos que indiquen que ello sucederá en un futuro próximo.

298 Entre los elementos que deben tenerse en cuenta, las directrices de la ABE mencionan, para empezar, los acontecimientos adversos significativos que afecten a la evolución de la situación de liquidez de la entidad y a la sostenibilidad de su perfil de financiación así como a su cumplimiento de los requisitos mínimos de liquidez establecidos en el Reglamento n.º 575/2013 y los requisitos adicionales impuestos de conformidad con el artículo 105 de dicho Reglamento o de conformidad con cualquier requisito mínimo de liquidez establecido a nivel nacional; además, la evolución adversa significativa de las obligaciones actuales y futuras de la entidad, para cuya evaluación habrá que considerar, cuando proceda, las salidas de liquidez esperadas y excepcionales, incluidos los signos incipientes de posibles retiradas masivas de fondos, y, también, los acontecimientos que puedan deteriorar gravemente la reputación de la entidad, en particular rebajas de calificación significativas por parte de una o varias agencias de calificación si estas originan salidas de fondos sustanciales o la incapacidad de renovar la financiación o la activación de cláusulas contractuales en base a las calificaciones externas.

299 Los diferentes elementos tomados en consideración por el BCE y la JUR de conformidad con las directrices de la ABE, por lo demás no discutidos por la demandante, permitieron concluir que Banco Popular tenía graves dificultades o probablemente iba a tenerlas, en el sentido del artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, en la fecha en que se adoptó el dispositivo de resolución.

300 Por lo tanto, la demandante sostiene erróneamente que la JUR se basó en un análisis incompleto de la evaluación del BCE acerca de si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, tomando como fundamento circunstancias que, a juicio de la demandante, no demostraban la existencia de un problema de liquidez.

301 La demandante también se equivoca al afirmar que los problemas de liquidez no forman parte de las situaciones en las que puede considerarse que un ente está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo contempladas en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014. Por último, en la medida en que el dispositivo de resolución se refiere expresamente a la evaluación del BCE que constató dicha situación respecto de Banco Popular con fundamento en el artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, la demandante no puede sostener que la JUR incumplió su obligación de motivación al no explicar por qué razón un problema de liquidez está comprendido en los supuestos contemplados en el artículo 18, apartado 4, de dicho Reglamento.

302 Por otra parte, de estos elementos también se desprende que, contrariamente a lo que afirma la demandante, los problemas de liquidez de Banco Popular no podían considerarse únicamente puntuales. Por otra parte, esto se ve confirmado por el hecho de que el propio banco informó al BCE de que probablemente fuera a estar en graves dificultades debido a problemas de liquidez.

303 Por último, la alegación de la demandante de que los problemas de liquidez de Banco Popular fueron el resultado de acontecimientos derivados de las declaraciones de la presidenta de la JUR y, por tanto, no eran imputables a Banco Popular carece de pertinencia para apreciar la legalidad de las Decisiones impugnadas. En efecto, con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, la JUR declaró, en el artículo 2 del dispositivo de resolución, que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, con fundamento en la evaluación del BCE. Las circunstancias y las razones que llevaron al BCE a apreciar las graves dificultades de Banco Popular no eran pertinentes.

304 Por lo tanto, la demandante no ha acreditado que la JUR no demostró que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, por lo que procede desestimar la primera alegación.

b) Sobre la segunda alegación, relativa al artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014

305 La demandante sostiene que la JUR incumplió su deber de diligencia y sobrepasó los límites de su facultad de apreciación al no examinar las demás medidas de supervisión disponibles que permitían resolver los problemas de liquidez de Banco Popular y, subsidiariamente, que incumplió su obligación de motivación.

306 Por un lado, la demandante alega que un conjunto de elementos demuestra que era posible que Banco Popular obtuviera una provisión urgente de liquidez y que del dispositivo de resolución no se desprende que la JUR hubiera examinado esos elementos. Por otro lado, la JUR no tuvo en cuenta que debía anunciarse una ampliación de capital y que Barclays Bank y Deutsche Bank garantizaban la suscripción de la totalidad de la ampliación.

307 En primer término, la demandante alega que se había aprobado una provisión urgente de liquidez dado que Banco Popular había ofrecido garantías suficientes y que, al no haber recibido este más que una parte del importe de dicha provisión, aún estaba disponible una provisión adicional. Este importe se consideró suficiente para superar la crisis de liquidez de Banco Popular. Sostiene que Banco Popular había aportado garantías suficientes y que estas garantías ascendían, según la prensa, a 40 000 millones de euros, lo que constituye un importe suficiente a la luz de los criterios regulatorios.

308 A este respecto, procede señalar que, en su evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, el BCE señaló que, aunque Banco Popular había desarrollado diversas medidas para generar liquidez adicional durante las semanas anteriores a la evaluación y había comenzado a aplicarlas, la magnitud de los flujos entrantes realizados y aún esperados era insuficiente para remediar el agotamiento de la posición de liquidez de Banco Popular en la fecha de dicha evaluación. También indicó que, incluso recurriendo a la provisión urgente de liquidez respecto de la que el Consejo de Gobierno del BCE no había formulado objeciones el 5 de junio de 2017, la situación de liquidez en esa fecha no bastaba para garantizar la capacidad de Banco Popular para hacer frente a sus pasivos hasta el 7 de junio de 2017 a más tardar.

309 En el considerando 26, letra c), del dispositivo de resolución, la JUR declaró que, no mediando objeción del BCE, Banco Popular había recibido una primera provisión urgente de liquidez el 5 de junio de 2017, pero que el Banco de España no había podido concederle una provisión urgente de liquidez adicional.

310 A este respecto, procede señalar que, mediante carta de 5 de junio de 2017, el Banco de España solicitó al BCE el acuerdo de este para conceder una provisión urgente de liquidez a Banco Popular con fecha de vencimiento de 14 de junio de 2017 con el fin de afrontar la grave crisis de liquidez que padecía este último. Pues bien, ese mismo día, el Banco de España dirigió una nueva carta al BCE solicitando la extensión de la provisión urgente de liquidez a favor de Banco Popular, al haberle informado este último de movimientos de liquidez extremadamente intensos, con fecha de vencimiento de 21 de junio. Estas dos cartas remitidas el mismo día al BCE reflejan la rapidez con la que se había deteriorado la situación de liquidez de Banco Popular.

311 Por ello, la JUR declaró, en el artículo 3.2, letra d), del dispositivo de resolución, que una provisión urgente de liquidez sería insuficiente habida cuenta del rápido deterioro de la posición de liquidez de Banco Popular.

312 Procede señalar que, al día siguiente de esta primera provisión urgente de liquidez, es decir, el 6 de junio de 2017, debido a la magnitud y a la rapidez de las retiradas de liquidez, el BCE y el Consejo de Administración de Banco Popular llegaron a la conclusión de que el banco ya no podría hacer frente a sus deudas o demás pasivos a su vencimiento el 7 de junio. Así pues, una vez comprobadas las graves dificultades de Banco Popular, ya no era factible realizar una provisión urgente de liquidez adicional.

313 Además, cabe recordar que la JUR no desempeña función alguna en la provisión urgente de liquidez, que es competencia de los bancos centrales nacionales. Por lo tanto, como sostiene la JUR, no le incumbe aportar justificaciones en cuanto a la indisponibilidad de una provisión urgente de liquidez o al hecho de que no pudiera recurrirse a una provisión urgente de liquidez adicional dentro del plazo señalado.

314 Por lo tanto, en el dispositivo de resolución, la JUR no podía sino constatar, por un lado, que el BCE, en su evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, había considerado que la provisión urgente de liquidez que había aprobado no había permitido acabar con la crisis de liquidez de Banco Popular y, por otro lado, que el Banco de España no había concedido una provisión urgente de liquidez adicional a Banco Popular.

315 Así pues, la demandante no puede reprochar a la JUR que no examinara, en el dispositivo de resolución, si Banco Popular podía obtener una provisión urgente de liquidez adicional.

316 En segundo término, la demandante censura a la JUR no haber tenido en cuenta que debía anunciarse una ampliación de capital y que Barclays Bank y Deutsche Bank garantizaban la suscripción de la totalidad de la ampliación. Según la demandante, esta medida habría permitido restablecer la confianza perdida y, junto con la concesión de un préstamo o de una provisión urgente de liquidez, habría podido resolver la crisis puntual. Añade que algunos accionistas de Banco Popular estaban dispuestos a llevar a cabo una eventual ampliación de capital.

317 Por lo que respecta a las cartas de Barclays Bank y de Deutsche Bank, de las que se incorporaron como anexo a la réplica determinados extractos, estas no contienen ningún compromiso firme de estos bancos de participar en una ampliación de capital de Banco Popular, sino que reflejan meras discusiones sobre una potencial ampliación de capital futura. Esas cartas ponen de manifiesto que, en la fecha de su envío, el proyecto de ampliación de capital de Banco Popular aún se encontraba en una fase de elaboración incipiente.

318 Barclays Bank, en su carta de 3 de junio de 2017 dirigida a Banco Popular, se refiere únicamente a recientes conversaciones sobre una ampliación de capital, cuyo propósito sería que Banco Popular cubriera las necesidades adicionales de provisionamiento y alcanzara niveles de capital significativamente más altos, con el fin de mitigar los desafíos derivados de una exposición particular a bienes inmuebles y otros activos no rentables a los que se enfrentaba dicho banco. Por lo tanto, en esa carta, por un lado, nada indica que Barclays Bank estuviera dispuesto a participar en la citada ampliación de capital y, por otro lado, esa entidad bancaria no menciona la crisis de liquidez a la que se enfrentaba Banco Popular y no propone nada para solucionarla.

319 Deutsche Bank, en su carta de 5 de junio de 2017 dirigida a Banco Popular, únicamente menciona su interés en garantizar el 50 % de una posible ampliación de capital de 4 000 millones de euros. Deutsche Bank solo indica que «obviamente hay ciertas condiciones, pero la carta se basa en nuestra creencia de que, concurriendo circunstancias que pensamos pueden darse de una forma realista, se podría hacer una ampliación [de capital] que estabilizara el banco». Por consiguiente, no puede interpretarse que esta carta contenga un compromiso firme de Deutsche Bank y en ella no se hace referencia a una solución destinada a resolver la crisis de liquidez de Banco Popular.

320 Asimismo, resulta de las declaraciones de algunos accionistas de Banco Popular, que figuran como anexo a las observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención del Reino de España, que el proyecto de ampliación de capital por parte de los accionistas de Banco Popular solo se encontraba en una fase preparatoria en la fecha de la resolución. A este respecto, procede citar un extracto de la declaración del Sr. Del Valle Ruiz, en el que indica que él y otro inversor mantuvieron conversaciones, el 2 de junio de 2017, con vistas a organizar una reunión con un banco de inversión sobre la mejor manera de estructurar la ampliación de capital y que esta reunión se había fijado para el 5 de junio de 2017.

321 Procede señalar que la alegación de la demandante se basa en el supuesto puramente teórico de que esas ampliaciones de capital habrían podido materializarse en un plazo lo bastante breve para permitir evitar que Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo. Además, procede señalar que la demandante no explica en qué medida una ampliación de capital habría podido resolver los problemas de liquidez a los que se enfrentaba Banco Popular y que ella misma reconoce que esta medida no podía contemplarse sin el complemento de un préstamo o de una provisión urgente de liquidez. Por último, procede señalar que, si el propio banco constató, el 6 de junio de 2017, que estaba en graves dificultades, es porque consideraba que no podía recurrirse a tales medidas.

322 Por lo tanto, como sostiene la JUR, no era necesario, en el dispositivo de resolución, analizar, para rechazarlas, medidas que no permitían proporcionar la liquidez necesaria a Banco Popular para hacer frente a las retiradas de depósitos y que no podían llevarse a cabo en un plazo que impidiera que el banco se encontrara en graves dificultades. De conformidad con el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, la JUR podía legítimamente limitar su apreciación a las medidas que podían efectivamente llevarse a cabo habida cuenta de los plazos fijados y de las circunstancias.

323 En tercer término, la demandante reprocha a la JUR no haber examinado otras medidas de supervisión previstas en el artículo 86 de la Directiva 2013/36.

324 Procede señalar que el artículo 86, apartado 1, de la Directiva 2013/36 establece que «las autoridades competentes velarán por que las entidades cuenten con estrategias, políticas, procedimientos y sistemas sólidos para la identificación, medición, gestión y seguimiento del riesgo de liquidez durante un conjunto adecuado de horizontes temporales, incluido el intradía, con objeto de garantizar que las entidades mantengan colchones de liquidez de nivel apropiado». Según el apartado 3 de ese artículo, mencionado por la demandante, «las autoridades competentes velarán por que las entidades, teniendo en cuenta la naturaleza, dimensión y complejidad de sus actividades, tengan perfiles de riesgo de liquidez coherentes con los necesarios para el buen funcionamiento y la solidez del sistema y por que no lo superen».

325 Basta con señalar, en línea con lo sostenido por la Comisión, que esta disposición no puede considerarse una solución plausible a los problemas de liquidez de Banco Popular. En efecto, el hecho de que Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo se debía precisamente a que no había podido cumplir esas exigencias en materia de liquidez.

326 Por lo tanto, la demandante no ha acreditado que la JUR incumpliera su deber de diligencia o su obligación de motivación al no examinar las demás medidas de supervisión que la demandante había invocado ni que la JUR no hubiera demostrado que se cumplía la condición del artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014.

327 Por lo tanto, procede desestimar la segunda alegación y, con ello, el octavo motivo de recurso por ser infundado.

5. Primer motivo de recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la violación de los derechos de defensa, garantizados por los artículos 15 TFUE y 296 TFUE y por los artículos 42 y 47 de la Carta

328 La demandante alega que la JUR ha incumplido la obligación de motivación y ha violado los derechos de defensa, garantizados por los artículos 15 TFUE y 296 TFUE y por los artículos 42 y 47 de la Carta, dado que la motivación del dispositivo de resolución es insuficiente y contradictoria, y que no se hizo completamente accesible esta motivación, puesto que fue declarada confidencial.

329 Este motivo se divide, fundamentalmente, en dos alegaciones, basadas, la primera, en el incumplimiento de la obligación de motivación y, la segunda, en la violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva.

a) Sobre la primera alegación, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación

330 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse las sentencias de 8 de mayo de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, apartados 85 y 87 y jurisprudencia citada, y de 21 de octubre de 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, no publicada, EU:C:2020:845, apartado 41 y jurisprudencia citada).

331 Además, el grado de precisión de la motivación de un acto debe ser proporcionado a las posibilidades materiales y a las circunstancias técnicas o de plazo en las que dicho acto deba intervenir (véanse las sentencias de 6 de noviembre de 2012, Éditions Odile Jacob/Comisión, C-551/10 P, EU:C:2012:681, apartado 48 y jurisprudencia citada; de 23 de mayo de 2019, KPN/Comisión, T-370/17, EU:T:2019:354, apartado 139 y jurisprudencia citada, y de 27 de enero de 2021, KPN/Comisión, T-691/18, no publicada, EU:T:2021:43, apartado 162).

332 La demandante sostiene que la motivación del dispositivo de resolución es insuficiente y contradictoria.

333 En primer término, alega la existencia de una contradicción entre el considerando 24 del dispositivo de resolución, relativo a los problemas de liquidez de Banco Popular, y el considerando 26, referente a las medidas relativas a un problema de solvencia.

334 Estos dos considerandos se refieren a la descripción de la situación de Banco Popular antes de la adopción del dispositivo de resolución. En el considerando 24 del dispositivo de resolución, la JUR enumera las circunstancias que llevaron a la crisis de liquidez de Banco Popular. El considerando 26 se refiere a las medidas previstas por Banco Popular, antes de la adopción del dispositivo de resolución, para intentar resolver sus problemas de liquidez. Por lo tanto, no puede haber contradicción entre estos dos considerandos.

335 Además, contrariamente a lo que parece sostener la demandante, el considerando 26 no se refiere a las soluciones propuestas por la JUR en el dispositivo de resolución para solucionar los problemas de liquidez de Banco Popular. Carece de pertinencia el hecho de que la demandante considere que las medidas previstas por Banco Popular durante las semanas anteriores a la resolución, mencionadas en el considerando 26 del dispositivo de resolución, eran medidas que parecían referirse a un problema de solvencia y no de liquidez.

336 En segundo término, la demandante sostiene que la JUR no ha explicado por qué razón el instrumento de venta del negocio es una medida adecuada y proporcionada para solventar un problema de liquidez.

337 A este respecto, como señala la JUR, el instrumento de venta del negocio, definido en el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, se aplica a todas las situaciones en las que un ente está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo. Ningún elemento permite suponer que este instrumento no sea adecuado a una crisis de liquidez.

338 Además, la JUR explicó, en los artículos 4 y 5 del dispositivo de resolución, la necesidad y la proporcionalidad del instrumento de venta del negocio a la luz de los objetivos de resolución e indicó que los demás instrumentos de resolución previstos en el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014 no permitían alcanzar esos objetivos en la misma medida.

339 Más concretamente, la JUR consideró, en el artículo 5.3 del dispositivo de resolución, que los demás instrumentos de resolución previstos en el artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 no cumplirían los objetivos de resolución en la misma medida. Por lo que respecta al instrumento de recapitalización interna, la JUR estimó que, aun combinándolo con el instrumento de segregación de activos, no podía garantizarse que aquel solucionara inmediata y eficazmente la situación de liquidez de Banco Popular y, por ende, restableciese la solidez financiera y la viabilidad de este a largo plazo. Por lo que respecta al instrumento de la entidad puente, la JUR estimó que, aun combinándolo con el instrumento de segregación de activos, habida cuenta de que la entidad puente tenía por objeto mantener el acceso a las funciones esenciales y vender Banco Popular en principio en un plazo de dos años y de que el instrumento de venta del negocio permitía alcanzar el mismo resultado en un plazo breve, cabía considerar que este último posibilitaba alcanzar los objetivos de resolución más eficazmente que el instrumento de la entidad puente.

340 La JUR justificó así las razones por las que el instrumento de venta del negocio era la medida de resolución adaptada a la situación de graves dificultades que atravesaba Banco Popular, esto es, una crisis de liquidez.

341 En tercer término, la demandante alega que la valoración 2 pone de manifiesto otra contradicción, a saber, que la JUR consideró que Banco Popular era solvente, pero que tenía un valor negativo de 8 200 millones de euros.

342 A este respecto, procede señalar que, en la valoración 2, Deloitte indicó que el resultado de su evaluación se situaba en una horquilla comprendida entre 1 300 millones y menos 8 200 millones de euros, siendo la mejor estimación dentro de esa horquilla de menos 2 000 millones de euros.

343 Esta evaluación se refiere al valor de enajenación de Banco Popular y se corresponde con lo que un posible adquirente estaría dispuesto a pagar por Banco Popular en las circunstancias existentes en la fecha de adopción del dispositivo de resolución. Por lo tanto, se trata del valor económico de Banco Popular y no de su valor contable.

344 Por lo tanto, la constatación de la solvencia de Banco Popular desde el punto de vista contable no contradice la estimación negativa de su valor de enajenación.

345 En cuarto término, la demandante sostiene que los datos confidenciales eran esenciales para la comprensión del razonamiento seguido y que ignora en qué consistió la crisis de liquidez de Banco Popular. Señala que el considerando 25 del dispositivo de resolución se limita a mencionar que «las circunstancias anteriores tuvieron como resultado importantes salidas de depósitos […]».

346 Basta con señalar que las circunstancias que dieron lugar a la crisis de liquidez de Banco Popular entre febrero de 2017 y la fecha de la resolución se explican en el considerando 24 del dispositivo de resolución.

347 Además, en el considerando 23 del dispositivo de resolución, la JUR, remitiéndose a la evaluación realizada por el BCE, constató que la situación de liquidez de Banco Popular se había deteriorado significativamente desde octubre de 2016, debido a las retiradas de depósitos en todos los segmentos de clientes. De ello dedujo que el banco no disponía de suficientes opciones para restablecer su posición de liquidez y garantizar que se encontraría en situación estable para hacer frente a sus pasivos al vencimiento de estos.

348 En el considerando 26, letra c), del dispositivo de resolución, la JUR declaró asimismo que, no mediando objeción del BCE, Banco Popular había recibido una primera provisión urgente de liquidez el 5 de junio de 2017, pero que el Banco de España no había podido concederle una provisión urgente de liquidez adicional.

349 Procede considerar que estos elementos son suficientes para comprender la gravedad de la crisis de liquidez a la que Banco Popular debía hacer frente.

350 La constatación por el BCE de que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, debido al deterioro de su situación de liquidez, es suficiente para comprender la justificación de las medidas adoptadas por la JUR, sin que sea necesario conocer exactamente el importe de las retiradas de depósitos.

351 Como indica la primera frase del considerando 25 del dispositivo de resolución, este contiene datos confidenciales relativos al importe de las retiradas de depósitos. La demandante no explica por qué esa información es esencial para la comprensión del razonamiento seguido en el dispositivo de resolución.

352 A este respecto, la demandante se remite al anexo C.7 de la réplica, que supuestamente explica los datos que faltan. Ahora bien, este anexo contiene un cuadro comparativo de las tres versiones publicadas sucesivamente del dispositivo de resolución, que indica únicamente que, por lo que respecta al considerando 25, no fue completado.

353 De todo lo anterior se desprende que la demandante no ha demostrado un incumplimiento de la obligación de motivación y que debe desestimarse la primera alegación.

b) Sobre la segunda alegación, basada en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva

354 La demandante alega que no tuvo acceso a la totalidad del dispositivo de resolución, ya que las partes esenciales de este no fueron hechas públicas y sus solicitudes de acceso fueron rechazadas. Por lo tanto, no conoce las razones que llevaron a la JUR a privarla de su derecho de propiedad, lo que constituye una vulneración de su derecho de defensa y de su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta. Sostiene que le sería necesario tener acceso al texto completo del dispositivo de resolución para ejercer su derecho de defensa y que no ha quedado justificado que el dispositivo de resolución fuera confidencial.

355 Procede recordar que, por lo que respecta al principio de tutela judicial efectiva, el artículo 47, párrafo primero, de la Carta dispone que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en ese artículo. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la tutela judicial efectiva garantizada por dicho artículo exige, en particular, que el interesado pueda defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir, con pleno conocimiento de causa, sobre la conveniencia de interponer ante el juez competente una demanda contra una entidad determinada (véase la sentencia de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros, C-504/19, EU:C:2021:335, apartado 57 y jurisprudencia citada).

356 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de esta efectuada a petición del interesado, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad en cuestión que comunique tal motivación, a fin de permitir que el interesado defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución nacional de que se trate (véanse las sentencias de 26 de abril de 2018, Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, apartado 55 y jurisprudencia citada; de 24 de noviembre de 2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 y C-226/19, EU:C:2020:951, apartado 43 y jurisprudencia citada, y de 3 de febrero de 2021, Ramazani Shadary/Consejo, T-122/19, no publicada, EU:T:2021:61, apartado 50 y jurisprudencia citada).

357 Por lo que se refiere a la comunicación del dispositivo de resolución, procede recordar que la demandante no es destinataria de este, que está dirigido al FROB. La demandante debe ser considerada un tercero y, por tanto, no tiene derecho a que se le comunique el dispositivo de resolución.

358 A este respecto, procede señalar que la demandante yerra al basarse en la jurisprudencia en materia de medidas restrictivas, según la cual es necesario cumplir la obligación de comunicar los motivos de una decisión para permitir que los destinatarios de tales medidas defiendan sus derechos en las mejores condiciones y para respetar el derecho a la tutela judicial efectiva.

359 En efecto, a diferencia de las medidas restrictivas por las que se impone a una persona una medida individual de sanción económica y financiera (congelación de fondos), el dispositivo de resolución no constituye una medida individual adoptada contra los accionistas de Banco Popular y, por tanto, contra la demandante. Por consiguiente, no es aplicable al presente asunto la jurisprudencia citada por la demandante según la cual se deben comunicar a la persona afectada por una medida restrictiva, en tanto destinataria de tal decisión, los motivos de tal medida.

360 Por lo que respecta a la publicación del dispositivo de resolución, en virtud del artículo 29, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR deberá publicar en su sitio web oficial una copia del dispositivo de resolución o un anuncio en el que se resuman los efectos de la medida de resolución, y en particular sus efectos sobre los clientes minoristas.

361 En el presente asunto, el 7 de junio de 2017, la JUR publicó en su sitio web un comunicado en el que informaba de la adopción del dispositivo de resolución y al que acompañaba un documento que resumía los efectos de la resolución, de conformidad con el artículo 29, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014. El 11 de julio de 2017, la JUR publicó una versión no confidencial del dispositivo de resolución. Además, la JUR publicó en su sitio web, el 2 de febrero de 2018 y posteriormente el 31 de octubre de 2018, versiones no confidenciales menos censuradas del dispositivo de resolución y de las valoraciones 1 y 2.

362 Por otra parte, el artículo 88, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014 establece lo siguiente:

«Antes de que se divulgue información alguna, la Junta se asegurará de que no contenga información confidencial, para lo cual evaluará, en particular, los efectos que la divulgación pueda tener en el interés público con respecto a la política financiera, monetaria o económica, en los intereses comerciales de personas físicas y jurídicas, en el objetivo de inspecciones, en las investigaciones y en las auditorías. El procedimiento de control de las consecuencias de la divulgación de información incluirá una evaluación específica de las consecuencias derivadas de cualquier divulgación del contenido y los pormenores de los planes de resolución a que se refieren los artículos 8 y 9, del resultado de cualquier evaluación llevada a cabo de conformidad con el artículo 10 o del dispositivo de resolución a que se refiere el artículo 18.»

363 Esta disposición establece expresamente la obligación de la JUR de cerciorarse, antes de publicar o de comunicar a un tercero el dispositivo de resolución, de que este no contiene información confidencial. Esta obligación es aplicable también a la valoración 2, que constituye un anexo del dispositivo de resolución y que forma parte integrante de este, con arreglo al artículo 12.2 de dicho dispositivo.

364 La demandante sostiene que la declaración de confidencialidad del dispositivo de resolución no encuentra fundamento en el Reglamento n.º 806/2014 y es contraria al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso

del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), y al principio de transparencia, consagrado en el artículo 15 TFUE y el artículo 42 de la Carta.

365 A este respecto, procede señalar que la JUR, como ella misma indica, tiene la obligación de proteger la información confidencial de todos los entes, incluidos los secretos comerciales, en virtud del artículo 339 TFUE, del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta y del artículo 88, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014.

366 En primer término, la demandante sostiene que del considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que las obligaciones de confidencialidad solo se aplican mientras no se haya hecho pública la resolución de resolución.

367 El considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014 expone:

«Las medidas de resolución deben notificarse oportunamente y, salvo en las contadas excepciones previstas en el presente Reglamento, hacerse públicas. Sin embargo, dado que es probable que la información obtenida por la Junta, las autoridades nacionales de resolución y sus asesores profesionales durante el procedimiento de resolución sea sensible, esta información debe estar sujeta a los requisitos del secreto profesional antes de que se haga pública la decisión sobre la resolución. Hay que tener en cuenta que la información sobre el contenido y los pormenores de los planes de resolución, así como el resultado de toda evaluación de dichos planes pueden tener unos efectos de gran alcance, en particular para las entidades afectadas. Debe presumirse que cualquier información facilitada sobre una decisión antes de su adopción, ya sea sobre si se reúnen o no las condiciones para la resolución, sobre el uso de un instrumento específico o sobre cualquier medida del procedimiento, repercute en los intereses públicos y privados afectados por la medida. De hecho, la mera información de que la Junta y las autoridades nacionales de resolución están examinando un ente determinado podría, por sí misma, repercutir negativamente en este. De ahí que sea necesario garantizar que se dispone de los mecanismos adecuados para mantener la confidencialidad de tal información, como el contenido y los pormenores de los planes de resolución y el resultado de cualquier evaluación realizada en ese contexto.»

368 Por un lado, de dicho considerando se desprende que determinada información en poder de la JUR, contenida en el dispositivo de resolución, en la valoración 2 y en los documentos en que se haya basado, forma parte del secreto profesional y es confidencial.

369 A este respecto, resulta del artículo 34, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 que, con objeto de llevar a cabo sus funciones en virtud de este Reglamento, la JUR, a través de las autoridades nacionales de resolución o directamente, después de haberlas informado y haciendo pleno uso de toda la información de que dispongan el BCE o las autoridades nacionales competentes, podrá exigir a los entes que sean objeto de una medida de resolución toda la información necesaria para llevar a cabo las funciones que le confiere dicho Reglamento. El apartado 2 de ese artículo precisa que los requisitos del secreto profesional no eximirán a dichos entes de la obligación de facilitar esa información. El artículo 34, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014 prevé que la JUR deberá estar en condiciones de obtener, incluso de forma permanente o continuada, cualquier información necesaria para el ejercicio de sus funciones en virtud del citado Reglamento, especialmente sobre el capital, la liquidez, los activos y los pasivos de cualquier entidad sujeta a sus competencias de resolución.

370 El Tribunal de Justicia ha declarado, por lo que respecta a la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO 2004, L 145, p. 1), que el funcionamiento eficaz del sistema de control de la actividad de las empresas de inversión, basado en una supervisión ejercida en el interior de un Estado miembro y en el intercambio de información entre las autoridades competentes de varios Estados miembros, requiere que tanto las empresas supervisadas como las autoridades competentes puedan estar seguras de que la información confidencial proporcionada conservará en principio su carácter confidencial (véase la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartado 31 y jurisprudencia citada).

371 El Tribunal de Justicia ha considerado que la falta de dicha confianza comprometería la buena transmisión de la información confidencial necesaria para el ejercicio de la actividad de supervisión. Por tanto, es precisamente para proteger, no solo los intereses particulares de las empresas directamente afectadas, sino también el interés general en el normal funcionamiento de los mercados de instrumentos financieros de la Unión, por lo que el artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39 impone como regla general la obligación de guardar el secreto profesional (véase la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).

372 Pues bien, procede señalar que el artículo 88, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, relativo a los requisitos de secreto profesional de los miembros de la JUR, contiene una disposición equivalente al artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39.

373 Por otro lado, es cierto que el considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014 menciona las obligaciones de secreto profesional de la JUR antes de que se adopte una decisión de resolución. Indica que, dado que es probable que la información obtenida por la JUR sea sensible y constituya secreto comercial, esta no debe comunicarse al público antes de la adopción de la medida de resolución. En efecto, la comunicación de información sobre el hecho de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo y que puede ser objeto de una medida de resolución podría, en particular, incitar a los accionistas a vender sus títulos en los mercados y también provocar una retirada masiva de depósitos, lo que tendría como consecuencia agravar la situación financiera del banco y, por tanto, tener efectos negativos tanto para la eficacia de la actuación de la JUR como para el funcionamiento del mercado.

374 No obstante, este considerando también indica expresamente que las medidas de resolución «deben notificarse oportunamente y, salvo en las contadas excepciones previstas en el presente Reglamento, hacerse públicas». Pues bien, procede recordar que el artículo 88, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014, citado en el apartado 362 anterior, establece expresamente la obligación de la JUR de asegurarse, antes de la divulgación del dispositivo de resolución, de que este no contiene información confidencial.

375 De ello se desprende que el considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014 no puede interpretarse en el sentido de que las normas de confidencialidad y de secreto profesional solo se aplican mientras no se haya hecho pública la decisión de resolución.

376 En segundo término, la demandante hace referencia al artículo 88, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, según el cual «la información sujeta a los requisitos del secreto profesional no se comunicará a ninguna otra entidad pública o privada, salvo si tal divulgación resulta necesaria para los fines de un procedimiento judicial».

377 Ahora bien, esta disposición no puede significar que la JUR tenga la obligación de divulgar la totalidad de una decisión de resolución a partir del momento en que se inicia un procedimiento judicial. Esta disposición se refiere a la posibilidad de que un órgano jurisdiccional ordene que se aporten documentos, incluidos aquellos que contengan información confidencial.

378 A este respecto, el Tribunal tiene la facultad de solicitar a la JUR que aporte cualesquiera documentos que aquel considere pertinentes para resolver el litigio, mediante una diligencia de ordenación del procedimiento o una diligencia de prueba, según lo dispuesto en los artículos 91, letra b), y 92, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. Sin embargo, con arreglo al artículo 103, apartado 1, de ese mismo Reglamento, el Tribunal puede considerar que determinada información contenida en esos documentos tiene carácter confidencial y decidir, por ende, que esos documentos no se comunicarán a las demás partes, en particular a las demandantes.

379 De ello se desprende que una resolución del Tribunal por la que se ordena que se aporten documentos no garantizará a las demandantes el acceso a la versión íntegra de esos documentos si el Tribunal considera que estos contienen datos confidenciales.

380 Procede señalar que, en el presente procedimiento, mediante auto de diligencia de prueba de 12 de mayo de 2021, el Tribunal requirió a la JUR que aportara determinados documentos, entre ellos las versiones confidenciales del dispositivo de resolución, de la valoración 2 y de la evaluación del BCE para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo. De conformidad con el artículo 103 del Reglamento de Procedimiento, tras examinar el contenido de esos documentos, el Tribunal estimó que los datos que no aparecían en las versiones de esos documentos publicadas en los sitios web de la JUR y del BCE no eran pertinentes para resolver el presente litigio. En consecuencia, mediante auto de 9 de junio de 2021, el Tribunal retiró del expediente las versiones confidenciales de dichos documentos.

381 En tercer término, la demandante se limita a sostener que la confidencialidad del dispositivo de resolución es contraria al principio de transparencia y a las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001, relativas al acceso público a los documentos, sin formular ninguna alegación específica.

382 Pues bien, basta con señalar que, por un lado, el Reglamento n.º 1049/2001 no es pertinente para determinar si la JUR estaba obligada a divulgar la totalidad del dispositivo de resolución y, por otro lado, esta norma establece un régimen de acceso público a los documentos que prevé excepciones destinadas a garantizar la confidencialidad de determinados datos.

383 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con el artículo 54 de la Directiva 2004/39, que esta disposición establece como principio general la prohibición de divulgar información confidencial en poder de las autoridades competentes e indica exhaustivamente los supuestos concretos en los que, de modo excepcional, esta prohibición general no impide la transmisión o la utilización de dicha información y que, de este modo, dicho artículo no tiene como finalidad conferir al público un derecho de acceso a la información en poder de las

autoridades competentes ni regular de manera detallada el ejercicio de ese derecho de acceso en el caso de que el Derecho nacional lo reconozca (sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartados 38 y 39).

384 Procede señalar que el artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014 establece los requisitos en materia de secreto profesional y sienta, del mismo modo que el artículo 54 de la Directiva 2004/39, un principio general de prohibición de divulgar información confidencial en poder de la JUR y define los supuestos en los que, excepcionalmente, esta prohibición general no impide su transmisión.

385 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 54 de la Directiva 2004/39 responde a un objetivo distinto del que persigue el Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, este tiene por objeto conferir al público un derecho de acceso lo más amplio posible a los documentos de las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartados 40 y 41 y jurisprudencia citada).

386 Según el Tribunal de Justicia, a la luz de este objetivo, el Reglamento n.º 1049/2001 impone en principio a la institución de la Unión que se propone denegar el acceso a un documento la obligación de explicar las razones por las que el acceso a dicho documento podría menoscabar concretamente el interés protegido por alguna de las excepciones al derecho de acceso en cuestión, sin perjuicio de la posibilidad de que esta institución se base, a este respecto, en presunciones generales aplicables a alguna categoría de documentos cuando consideraciones de carácter general similares puedan aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de la misma naturaleza (véase la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartado 42 y jurisprudencia citada).

387 El Tribunal de Justicia ha concluido que, en cambio, cuando un particular presente una solicitud de acceso a información relativa a una empresa supervisada a las autoridades competentes y estas consideren que la información solicitada es confidencial, en el sentido del artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39, solo podrán dar curso a dicha solicitud en los supuestos taxativamente enumerados en dicho artículo 54 (sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartado 43).

388 Debe considerarse que este criterio jurisprudencial se aplica por analogía a la información confidencial en poder de la JUR en el sentido del artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014.

389 En cuarto término, la demandante invoca en la réplica las decisiones del Panel de Recurso de la JUR de 28 de noviembre de 2017 y de 19 de junio de 2018, adoptadas en respuesta a sus solicitudes de acceso a los documentos con arreglo al artículo 90, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 y al Reglamento n.º 1049/2001, a raíz de las cuales la JUR publicó, en febrero y octubre de 2018, en su sitio web, versiones no confidenciales menos censuradas del dispositivo de resolución y de las valoraciones 1 y 2. Sostiene que estas decisiones del Panel de Recurso de la JUR confirmaron que se había denegado injustificadamente el acceso a una parte sustancial del dispositivo de resolución y que se había atribuido un carácter excesivamente confidencial a la versión de este dispositivo publicada en febrero de 2018.

390 Procede señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, so pena de poner en peligro los objetivos perseguidos por el artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39, las autoridades competentes están obligadas, en principio, a cumplir la obligación de guardar el secreto profesional que les impone esta disposición durante todo el período de tiempo durante el cual la

información de que disponen con arreglo a esta Directiva deba considerarse confidencial. No obstante, el transcurso del tiempo constituye una circunstancia que normalmente puede influir en el análisis de si en un momento dado concurren los requisitos de los que depende la confidencialidad de la información en cuestión (véase la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartados 48 y 49 y jurisprudencia citada).

391 En la medida en que, como ya se ha indicado, el artículo 88, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 contiene una disposición equivalente al artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39, este criterio jurisprudencial es aplicable en el presente asunto por analogía.

392 Las dos decisiones del Panel de Recurso se dictaron, respectivamente, después de más de seis meses y de más de un año tras la adopción del dispositivo de resolución. De este modo, el hecho de que hayan transcurrido varios meses desde la adopción del dispositivo de resolución puede haber influido en el análisis del carácter confidencial de determinada información contenida en el dispositivo de resolución y las valoraciones 1 y 2. De ello se deduce que la apreciación del Panel de Recurso hecha en sus decisiones de 28 de noviembre de 2017 y de 19 de junio de 2018 acerca del carácter excesivamente confidencial atribuido a determinada información no desvirtúa la circunstancia de que, justo después de la adopción del dispositivo de resolución, ese carácter confidencial estaba justificado. Asimismo, el Panel de Recurso no exigió la publicación de la totalidad del dispositivo de resolución o de la valoración 2, ya que algunos datos seguían siendo confidenciales.

393 De ello se deduce que la demandante yerra al sostener que el carácter confidencial de determinados datos del dispositivo de resolución carecía de fundamento.

394 Por otra parte, debe recordarse que la JUR publicó en su sitio web, el 11 de julio de 2017, una versión no confidencial del dispositivo de resolución. La demandante, que tuvo acceso a esa versión, ha podido impugnarla ante el Tribunal mediante el presente recurso, interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, lo que acredita el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva.

395 Además, con posterioridad a la interposición del presente recurso y a raíz de las decisiones del Panel de Recurso de la JUR mencionadas en el apartado 389 anterior, la JUR publicó en su sitio web, el 2 de febrero y el 31 de octubre de 2018, es decir, antes de la presentación de la réplica, versiones no confidenciales menos censuradas del dispositivo de resolución y de las valoraciones 1 y 2. Así pues, la demandante estuvo en condiciones presentar alegaciones sobre esas versiones.

396 La demandante alega que, aun cuando tuvo acceso a una mayor cantidad de información tras las publicaciones, el 2 de febrero y el 31 de octubre de 2018, del dispositivo de resolución y de las valoraciones 1 y 2 en versiones menos censuradas, no era posible subsanar la ausencia de motivación tras el inicio del procedimiento.

397 A este respecto, basta con señalar que las sucesivas publicaciones en el sitio web de la JUR atañen al dispositivo de resolución y a las valoraciones 1 y 2 en sus versiones originales. Estas publicaciones tenían por objeto conceder al público acceso a partes de dichos documentos que inicialmente habían sido consideradas confidenciales. No se trataba de que la JUR publicara información que no figuraba desde el principio en el dispositivo de resolución o en las valoraciones 1 y 2 con la finalidad de completar la motivación contenida en dichos documentos.

398 Por último, procede señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una Decisión de la Comisión que decreta la inexistencia de una ayuda de Estado denunciada puede, habida cuenta de la obligación de observar el secreto profesional, estar suficientemente motivada sin incluir el conjunto de los elementos cuantificados en que se basa el razonamiento de esta institución (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartados 108 a 111). Por consiguiente, una versión no confidencial de tal Decisión, cuando muestre de manera clara e inequívoca el razonamiento de dicha institución y la metodología empleada por ella, de modo que permita a los interesados conocer estas justificaciones y al Tribunal General ejercer su control a este respecto, será suficiente para satisfacer la obligación de motivación que incumbe a la misma institución (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 55).

399 Además, por lo que respecta a los elementos económicos utilizados por Deloitte en la valoración 2 y tenidos en cuenta por la JUR en el dispositivo de resolución, es indiscutible que obedecen a apreciaciones técnicas complejas. Si el dispositivo de resolución recogía el razonamiento seguido por la JUR de forma suficientemente clara para permitir la impugnación posterior de su fundamentación ante el órgano jurisdiccional competente, sería excesivo exigir una motivación específica para cada una de las decisiones técnicas o cada uno de los elementos cuantificados en que se basa ese razonamiento (véase, por analogía, la sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 108 y jurisprudencia citada).

400 Pues bien, por un lado, del análisis de la primera alegación se desprende que la demandante no ha demostrado que las versiones del dispositivo de resolución y de la valoración 2, publicadas en el sitio web de la JUR y a las que tuvo acceso, estuvieran insuficientemente motivadas. Por otro lado, la demandante no ha precisado en qué medida los datos económicos que permanecieron ocultos en las versiones no confidenciales del dispositivo de resolución y de la valoración 2 eran necesarios para la comprensión del dispositivo de resolución y para ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva.

401 Por consiguiente, procede considerar que la demandante no puede alegar que el derecho de acceso a la totalidad del dispositivo de resolución fuera necesario para el ejercicio de su derecho de defensa o de su derecho a la tutela judicial efectiva.

402 De todo lo anterior se desprende que debe desestimarse la segunda alegación y, por tanto, el primer motivo de recurso en su totalidad.

6. Segundo motivo de recurso, basado en la vulneración del principio nemo auditur propriam turpitudinem allegans *y en la infracción del artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014*

403 La demandante alega que la JUR vulneró el principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* e incumplió la obligación de secreto profesional establecida en el artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014 y en el artículo 339 TFUE al adoptar un acto lesivo para Banco Popular y para sus accionistas a causa de una crisis que ella misma había provocado.

404 Sostiene que las declaraciones realizadas por la presidenta de la JUR, en una entrevista con Bloomberg TV el 23 de mayo de 2017 y en un artículo publicado el 31 de mayo de 2017 por Reuters constituyen una infracción del artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014, que impone una obligación de secreto profesional para el personal y los miembros de la JUR. La demandante alega

que estas declaraciones desataron el pánico del público, que empezó a retirar fondos de Banco Popular, lo cual desembocó en la crisis de liquidez. La demandante invoca diversos elementos acreditativos de la existencia de una relación de causalidad entre estas declaraciones y la crisis de Banco Popular. Afirma que la información contenida en esas declaraciones de la presidenta de la JUR de 23 y 31 de mayo de 2017 dieron lugar a la crisis de liquidez de Banco Popular, que fue el motivo de la resolución de Banco Popular.

405 Además, la demandante sostiene que, conforme al principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, una institución no puede basarse en sus propios errores para adoptar un acto lesivo para un particular.

406 Según la Comisión, en un recurso de anulación referido a la legalidad del dispositivo de resolución, resultan irrelevantes las circunstancias que hubieran podido poner en dificultad al ente y la única cuestión relevante es si se cumplían las condiciones legales para adoptar ese dispositivo. La JUR sostiene asimismo que la validez del dispositivo de resolución exige que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo y que se cumplan las condiciones establecidas en el Reglamento n.º 806/2014 en el momento de su adopción, cualesquiera que sean las razones que hayan conducido a tal situación.

407 Con carácter preliminar, por lo que respecta a la invocación por la demandante del principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, según el cual nadie puede invocar su propio comportamiento culposo con respecto a otro para obtener una ventaja, procede señalar, en línea con lo sostenido por la Comisión y la JUR, que dicho principio no es aplicable en el presente asunto.

408 Como señala la JUR, este principio se aplica cuando una parte pretende aprovecharse indebidamente de su propia conducta ilícita. Pues bien, la demandante no indica qué ventaja obtuvo supuestamente la JUR de adoptando el dispositivo de resolución.

409 Además, ninguno de los ejemplos basados en la jurisprudencia, citados por la demandante, permite acreditar la pertinencia de este principio en apoyo de una pretensión de anulación de un acto adoptado por una institución o un órgano de la Unión. Así, en el apartado 55 de la sentencia de 11 de diciembre de 1996, Barraux y otros/Comisión (T-177/95, EU:T:1996:187), el Tribunal General consideró que no era pertinente la alegación de que dicho principio impide al Consejo adoptar un reglamento con efecto retroactivo. En el apartado 63 de la sentencia de 10 de julio de 2003, Comisión/Fresh Marine (C-472/00 P, EU:C:2003:399), el Tribunal de Justicia se limitó a recordar una declaración del Tribunal General según la cual Fresh Marine contribuyó con su propia negligencia al perjuicio causado. En el apartado 13 de la sentencia de 9 de febrero de 1984, Kohler/Tribunal de Cuentas (316/82, EU:C:1984:49), el Tribunal de Justicia señaló que la alegación del Tribunal de Cuentas Europeo basada en la falta de forma escrita del acto impugnado, invocada en apoyo de la inadmisibilidad del recurso, carecía de fundamento, con independencia del hecho de que aceptar esta alegación equivaldría a permitirle prevalerse de una infracción, cometida por él mismo, para privar a la parte demandante de su derecho de recurso.

410 Por lo tanto, debe examinarse el presente motivo en el sentido de que la demandante alega que la JUR incumplió su obligación de secreto profesional establecida en el artículo 339 TFUE y en el artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014.

411 Procede señalar que, aun suponiendo que las demandantes hubieran acreditado que la JUR divulgó información confidencial a la prensa, según jurisprudencia constante, una irregularidad de esa clase puede dar lugar a la anulación de la Decisión de que se trate si se acredita que, a falta de dicha irregularidad, la referida Decisión habría tenido un contenido distinto (véanse las sentencias de 6 de julio de 2000, Volkswagen/Comisión, T-62/98, EU:T:2000:180, apartado 283 y jurisprudencia citada; de 5 de abril de 2006, Degussa/Comisión, T-279/02, EU:T:2006:103, apartado 416 jurisprudencia citada, y de 3 de marzo de 2011, Siemens/Comisión, T-110/07, EU:T:2011:68, apartado 402 y jurisprudencia citada).

412 A este respecto, como sostienen la Comisión y la JUR, un dispositivo de resolución se adopta válidamente cuando se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, con independencia de las razones que hayan llevado a la entidad en cuestión a estar o probablemente ir a estar en graves dificultades.

413 Pues bien, procede recordar que las alegaciones de la demandante relativas a la infracción del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 han sido desestimadas en el marco del análisis del octavo motivo de recurso.

414 Así pues, procede señalar que la JUR, al estimar que se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, adoptó el dispositivo de resolución respecto de Banco Popular y la Comisión, al considerar que el dispositivo de resolución era conforme con lo dispuesto en el Reglamento n.º 806/2014, lo aprobó. Las circunstancias que llevaron a que concurrieran en Banco Popular las condiciones que justifican la adopción del dispositivo de resolución, en particular la condición de que estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, no son pertinentes.

415 En consecuencia, una supuesta relación de causalidad invocada por la demandante entre las declaraciones de 23 y 31 de mayo de 2017 y la crisis de liquidez de Banco Popular resulta indiferente y no puede dar lugar a la anulación de las Decisiones impugnadas.

416 Por lo tanto, la alegación de la demandante de que la JUR no podía adoptar válidamente el dispositivo de resolución dado que las declaraciones de su presidenta, efectuadas incumpliendo su deber de confidencialidad y el principio de buena administración, dieron lugar a la crisis de liquidez de Banco Popular, debe desestimarse por inoperante en lo que respecta a la apreciación de la legalidad del dispositivo de resolución.

417 Por lo demás, la demandante no puede sostener válidamente que la información divulgada el 23 y el 31 de mayo de 2017 provocó la grave crisis de liquidez de Banco Popular. Las alegaciones de la demandante se basan en una presentación parcial y errónea de los hechos que originaron la crisis de liquidez de Banco Popular y de las causas que llevaron a que este estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

418 Así pues, procede recordar que, en su evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, citada en los apartados 53 a 61 anteriores, el BCE mencionó los distintos acontecimientos que originaron el deterioro de la situación de liquidez de Banco Popular.

419 En el considerando 24 del dispositivo de resolución, la JUR citó otras circunstancias que habían llevado al rápido deterioro de la situación de liquidez de Banco Popular, a saber:

– en febrero de 2017, Banco Popular anunció la necesidad de provisiones excepcionales por un importe de 5 700 millones de euros, lo que generaba unas pérdidas consolidadas de 3 485 millones de euros, y nombró a un nuevo presidente;

– el 10 de febrero de 2017, DBRS rebajó las calificaciones de Banco Popular;

– el 3 de abril de 2017, Banco Popular difundió una declaración pública específica en la que se informaba acerca del resultado de diferentes auditorías internas que podían tener una incidencia significativa en los estados financieros de la entidad y confirmó que su presidente consejero delegado sería sustituido tras ocupar el cargo durante menos de un año;

– Standard & Poor's el 7 de abril de 2017 y Moody's el 21 de abril de 2017, rebajaron la calificación de Banco Popular;

– el 12 de mayo de 2017, Banco Popular incumplió el requisito de cobertura de liquidez del 80 % y no logró restablecer la conformidad con el límite reglamentario posteriormente;

– la cobertura mediática negativa y continua sobre los resultados financieros de Banco Popular y sobre el riesgo supuestamente inminente de quiebra o de i liquidez como consecuencia del aumento de las retiradas de depósitos;

– el 6 de junio de 2017, DBRS y Moody's rebajaron la calificación de Banco Popular.

420 La JUR señaló que todas estas circunstancias habían causado retiradas de depósitos importantes.

421 De estos hechos, no rebatidos por la demandante, se desprende que la situación de Banco Popular ya se había deteriorado mucho antes del 23 de mayo de 2017 y que la crisis de liquidez de Banco Popular se debía a múltiples factores, que tenían su origen en los malos resultados del banco anunciados en febrero y abril de 2017. En particular, el requisito de cobertura de liquidez de Banco Popular no cumplía los requisitos legales desde el 12 de mayo de 2017.

422 Procede señalar que la demandante no puede ignorar el conjunto de circunstancias objetivas que provocaron los problemas de liquidez de Banco Popular, en particular desde el mes de abril de 2017. No puede sostener válidamente que la declaración de 23 de mayo de 2017 y el artículo de 31 de mayo de 2017, aun suponiendo que tuvieran su origen en una vulneración del principio de confidencialidad por parte de la JUR, causaron la crisis de liquidez de Banco Popular.

423 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones de la demandante.

424 La demandante alega que el BCE, en su evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, constató que los depósitos perdidos desde el 31 de mayo de 2017, tras la divulgación en los medios de comunicación de que el banco podía entrar en liquidación si el proceso de venta que estaba en curso no llegaba a buen puerto en un muy breve plazo, eran de un volumen particularmente importante.

425 De esa evaluación se desprende que, según el BCE, el anuncio del fracaso del proceso de venta privada y del riesgo de liquidación de la empresa reforzó las pérdidas de depósitos de Banco Popular. Sin embargo, solo se trata de un elemento entre los numerosos otros citados por el BCE que dieron lugar a esas fugas de depósitos. La demandante no puede afirmar que el BCE ha reconocido que el artículo de Reuters de 31 de mayo de 2017 causó la crisis de liquidez de Banco Popular.

426 El BCE destacó la importante cobertura mediática negativa de que fue objeto Banco Popular durante ese período e incluso cita ejemplos de artículos publicados los días 11 y 15 de mayo de 2017, mencionados en los apartados 40 y 41 anteriores. La demandante no puede aislar del conjunto de estos artículos de prensa el único artículo que menciona a un funcionario de la Unión para terminar afirmando que solo ese artículo es el causante de la fuga de liquidez de Banco Popular.

427 La demandante sostiene asimismo que las declaraciones de 23 y 31 de mayo de 2017 tuvieron consecuencias sobre el descenso de la cotización de las acciones de Banco Popular y sobre la cotización de diversos instrumentos financieros.

428 Procede señalar que la evolución de la cotización de la acción de Banco Popular había mostrado una tendencia a la baja constante entre junio de 2016 y junio de 2017. Contrariamente a lo que afirma la demandante, esta evolución no pone de manifiesto ninguna relación entre, por un lado, la declaración de 23 de mayo y el artículo de 31 de mayo de 2017 y, por otro lado, la cotización de la acción de Banco Popular. La caída del valor bursátil de las acciones de Banco Popular se explica por la mala situación financiera del banco y debe relacionarse con las sucesivas rebajas de la calificación de Banco Popular por parte de las agencias de calificación mencionadas en los anteriores apartados 32, 38 y 46.

429 Además, la demandante reconoció en la vista que, el 15 de mayo de 2017, Banco Popular había abandonado el índice MSCI (Morgan Stanley Capital International). Pues bien, esta circunstancia dio lugar a que importantes fondos de inversión vendieran sus acciones de Banco Popular y contribuyó a la caída de las acciones de Banco Popular.

430 Además, por lo que se refiere a la evolución de los bonos contingentes convertibles (Cocos) de Banco Popular, basta con señalar que el periodista que entrevistó a la presidenta de la JUR el 23 de mayo de 2017 mencionó su hundimiento debido al riesgo de impago. Por lo tanto, la demandante no puede sostener que la caída del valor de los CoCos fue consecuencia de dicha entrevista.

431 En cualquier caso, procede señalar que la demandante no formula ninguna alegación dirigida a demostrar cuáles son los elementos contenidos en las declaraciones de los días 23 y 31 de mayo de 2017 que constituyen un incumplimiento de la obligación de secreto profesional por parte de la presidenta de la JUR y que no ha demostrado la existencia de un incumplimiento de la obligación de confidencialidad o de secreto profesional imputable a la JUR.

432 En primer lugar, por lo que respecta a la entrevista de la presidenta de la JUR en la cadena de televisión Bloomberg el 23 de mayo de 2017, el periodista preguntó:

«¿Puedo llevarla a España? Quisiera mostrar a nuestro público algo que está muy presente en nuestra pantalla de radar de Bloomberg, se trata de Banco Popular y de los CoCos que sufren algo de presión en este momento. Esta institución tiene un CET 1 ligeramente superior al 7 %.

¿Aparece también en su pantalla de radar?» [Can I take you to Spain? I want to show our audience something that is very much on our radar screen here at Bloomberg and that is Banco Popular and the CoCos (Contingent Convertibles) which are under a little bit of pressure right now. This is an institution with a CET 1 just north of 7 per cent. Is it on your radar screen as well?]

433 La presidenta de la JUR respondió:

«Nunca hablo de bancos concretos. Hay más de un banco en nuestra pantalla de radar y, por supuesto, Banco Popular es también un caso que vigilamos, pero no es el único» (Well, I am never talking about individual banks. There are more banks than just one on our radar screen and of course, Banco Popular is also a case we are watching but it is not the only one we are watching).

434 Es preciso observar, por un lado, como señala la JUR, que estas manifestaciones son de alcance general, ya que la supervisión de las entidades forma parte de su misión en cooperación con el BCE. La información de que Banco Popular, en su condición de entidad de crédito cubierta por el Mecanismo Único de Supervisión, está «vigilado» no es confidencial.

435 Además, del artículo de 15 de mayo de 2017 publicado en *elconfidencial.com*, mencionado en el apartado 41 anterior, se desprende que la información de que Banco Popular había sido objeto de una inspección del BCE ya era pública.

436 Por otro lado, durante dicha entrevista, la presidenta de la JUR no menciona la hipótesis de una resolución de Banco Popular. No cabe extraer ninguna conclusión de estas afirmaciones en cuanto a una futura resolución de Banco Popular y aún menos en lo que respecta al instrumento de resolución que podría aplicar la JUR.

437 Además, en la medida en que estas afirmaciones no pueden interpretarse en el sentido de que Banco Popular será objeto de un procedimiento de resolución, no se incluyen en los supuestos contemplados en el considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014, relativo a la comunicación de cualquier información relativa a una decisión de resolución antes de su adopción.

438 Por lo tanto, procede considerar que las afirmaciones realizadas por la presidenta de la JUR en la entrevista de 23 de mayo de 2017 no contienen información confidencial y no constituyen una vulneración del principio de confidencialidad o un incumplimiento de la obligación de secreto profesional establecida en el artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014 y en el artículo 339 TFUE.

439 En segundo lugar, por lo que respecta al artículo publicado por Reuters el 31 de mayo de 2017, titulado «La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular», este artículo indicaba que, según un alto funcionario de la Unión cuya identidad no se hacía pública, uno de los principales organismos de vigilancia de la banca en Europa había advertido a altos cargos de la Unión que Banco Popular podría necesitar una resolución ordenada si no lograba encontrar un comprador y que la presidenta de la JUR había lanzado no hacía mucho un «aviso preliminar». Según este artículo, ese alto funcionario también indicó que la presidenta de la JUR había declarado que la JUR estaba siguiendo la situación (de Banco Popular) con particular atención con vistas a una posible intervención y añadió que los intentos de fusión de la entidad podían ser infructuosos.

440 Este artículo de Reuters indica asimismo que, según otra fuente, también anónima, estaban en curso preparativos generales, aunque aún no se había adoptado ninguna medida concreta. Según dicho artículo, un portavoz de Banco Popular había declarado que el banco trabajaba en varios planes, incluyendo una fusión, una ampliación de capital y ventas de activos.

441 Asimismo, es preciso señalar que este artículo menciona el comunicado de prensa de la JUR de ese mismo día, en el que la JUR indicó que no comentaba dificultades específicas de un banco, que no podía confirmar las interpretaciones relativas a las supuestas declaraciones hechas por su presidenta y que nunca emitía alertas en relación con los bancos.

442 Procede señalar que la demandante no precisa qué información contenida en dicho artículo es confidencial, ni en qué medida su divulgación constituye un incumplimiento de las exigencias de secreto profesional de la JUR. La demandante sostiene que la presidenta de la JUR es la autora de las declaraciones recogidas en dicho artículo y que ni la JUR ni la Comisión han aportado pruebas que demuestren lo contrario. Ahora bien, las manifestaciones de ese funcionario de la Unión, recogidas en dicho artículo, no se referían a información confidencial que solo podían conocer miembros de la JUR, y menos aún solo su presidenta.

443 Así, en primer término, la demandante afirma que el funcionario mencionó un «aviso preliminar» que supuestamente había emitido la presidenta de la JUR. Ahora bien, procede señalar que esta afirmación no se corresponde con una competencia de la JUR, lo que, por otra parte, la JUR recordó en su comunicado de prensa de 31 de mayo de 2017.

444 En segundo término, por lo que respecta a la afirmación de este funcionario según la cual «[la presidenta de la JUR] hab[ía] declarado que la JUR est[aba] siguiendo la situación (de Banco Popular) con particular atención con vistas a una posible intervención», basta con señalar que esta afirmación reproduce fundamentalmente lo afirmado públicamente por la presidenta de la JUR en su entrevista en la cadena de televisión Bloomberg el 23 de mayo de 2017, esto es, que Banco Popular estaba «vigilado». Además, la JUR desmintió en su comunicado de prensa la interpretación extensiva que se hizo de esa declaración.

445 En tercer término, en cuanto a la afirmación de ese funcionario de que los intentos de fusión de la entidad podrían ser infructuosos, de ese mismo artículo se desprende que el propio Banco Popular había indicado que debía retrasar la fecha límite inicialmente fijada al 10 de junio de 2017 para presentar ofertas en el marco del proceso de venta privada.

446 En cuarto término, en cuanto a la afirmación de que, según un alto funcionario de la Unión cuya identidad no se hacía pública, uno de los principales organismos de vigilancia de la banca en Europa había advertido a altos cargos de la Unión que Banco Popular podría necesitar una resolución si no lograba encontrar un comprador, procede señalar que varios artículos de prensa ya mencionaban, en el mes de mayo, el hecho de que Banco Popular estaba en dificultades y había iniciado un proceso de venta privada.

447 Así, de un artículo de 11 de mayo de 2017, publicado en el sitio de Internet *elconfidencial.com*, citado en el apartado 40 anterior, resulta que el presidente de Banco Popular había ordenado la venta urgente del banco por riesgo de quiebra. La referencia, en el artículo de 31 de mayo, al hecho de que los funcionarios de la Unión fueron informados por «uno de los principales organismos de vigilancia de la banca en Europa», parece corresponder a la información facilitada en dicho artículo, según la cual, debido a un riesgo grave de quiebra generado, en particular, por la fuga continua de los depósitos, el presidente de Banco Popular se había visto obligado a iniciar el

proceso de venta para cumplir los requisitos del BCE. Además, un artículo de 15 de mayo de 2017, publicado en el sitio web *elconfidencial.com*, mencionado en el apartado 41 anterior, indicaba que el plan de venta de Banco Popular había sido puesto en marcha por su presidente tras la inspección del BCE.

448 Así pues, el hecho de que Banco Popular tendría que afrontar el riesgo de quiebra si no encontraba comprador al término del proceso de venta que había iniciado pertenecía al dominio público desde mediados de mayo de 2017.

449 De ello se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, las manifestaciones del funcionario de la Unión anónimo recogidas en dicho artículo no contienen información confidencial relativa a la aplicación de un procedimiento de resolución en relación con Banco Popular, como la contemplada en el considerando 116 del Reglamento n.º 806/2014.

450 Por otra parte, la demandante alega erróneamente que corresponde a la JUR o a la Comisión demostrar que la presidenta de la JUR no era la autora de las declaraciones recogidas en dicho artículo.

451 Como sostiene la JUR, otras muchas personas distintas de los miembros de la JUR o de los funcionarios de la Comisión podían formular tales afirmaciones, habida cuenta, en particular, de las posibilidades de intercambio de información previstas, en particular, en el artículo 88, apartado 6, del Reglamento n.º 806/2014.

452 Pues bien, suponiendo que las manifestaciones recogidas en dicho artículo hayan tenido origen en una filtración por parte de un funcionario de la Unión, en la medida en que no se ha demostrado que la presidenta de la JUR sea responsable de la filtración de la información de la que son testigo los artículos de prensa a los que se refiere la demandante, de la jurisprudencia se desprende que no cabe presumir que la filtración tiene ese origen (véase, en este sentido, sentencia de 15 de marzo de 2006, BASF/Comisión, T-15/02, EU:T:2006:74, apartado 605).

453 Debe señalarse, asimismo que, incluso en el caso de que fuera verosímil que la JUR fuera el epicentro de la filtración, esta mera eventualidad no es suficiente, como afirma la demandante, para hacer pesar sobre la JUR la carga de demostrar lo contrario (véase, en este sentido, sentencia de 5 de abril de 2006, Degussa/Comisión, T-279/02, EU:T:2006:103, apartado 412).

454 Por lo tanto, el hecho de que este artículo reproduzca lo que supuestamente dijo la presidenta de la JUR no basta para acreditar su autenticidad, máxime cuando no se identifica a la persona que supuestamente transmitió esas afirmaciones. Además, contrariamente a lo que afirma la demandante, el comunicado de prensa de la JUR de 31 de mayo de 2017, cuyo contenido se menciona en el apartado 441 anterior, constituye un desmentido de la información contenida en dicho artículo.

455 Además, la demandante no puede esgrimir el hecho de que las supuestas declaraciones de la presidenta de la JUR se recogieron en artículos de prensa el 1 de junio de 2017, adjuntos en el anexo de la demanda. En efecto, estos artículos no demuestran que la presidenta de la JUR realizara declaraciones el 31 de mayo de 2017. Basta con señalar que el extracto del artículo de *bolsamania.com*, de 1 de junio de 2017, citado por la demandante, se limita a reproducir el contenido de la entrevista concedida por la presidenta de la JUR a la cadena de televisión Bloomberg TV el 23 de mayo y que el extracto del artículo del *Financial Times* de 1 de junio de 2017 retoma el contenido del artículo de Reuters de 31 de mayo de 2017.

456 Al no poder presumirse que la presidenta de la JUR fuera el origen de la declaración de 31 de mayo de 2017, no incumbe ni a la Comisión ni a la JUR demostrar que no fuera su autora.

457 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 2 de octubre de 2020, la demandante presentó una nueva proposición de prueba, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. Esta proposición de prueba se refiere a dos correos electrónicos internos de la JUR de 10 y 18 de agosto de 2017 relativos a las acciones llevadas a cabo por la JUR para investigar las filtraciones de información a la prensa relacionadas con la resolución de Banco Popular. La demandante justifica el retraso en la presentación de esos documentos indicando que tuvo acceso a los mismos a raíz de la decisión de la JUR de 24 de agosto de 2020 de divulgar esos documentos, adoptada de conformidad con la decisión del Panel de Recurso de la JUR de 15 de abril de 2020, relativa a la solicitud de acceso a documentos presentada por un tercero. Precisa que tuvo acceso a dichos documentos en septiembre de 2020. La demandante indica que estas nuevas pruebas pretenden sustentar su argumentación formulada en el marco del segundo motivo de recurso y que estos documentos demuestran que no se llevó a cabo una investigación sobre las filtraciones de información a la prensa el 23 de mayo de 2017.

458 La Comisión, la JUR, el Reino de España y el Consejo sostienen que estos documentos no son pertinentes para apreciar la legalidad de las Decisiones impugnadas.

459 Basta con señalar que de la inexistencia de una investigación interna de la JUR sobre la declaración de su presidenta el 23 de mayo de 2017 o sobre la declaración que dio lugar al artículo de 31 de mayo de 2017 no puede deducirse en ningún caso la prueba del incumplimiento por parte de la JUR de sus obligaciones de confidencialidad. Así pues, procede considerar que el hecho de que la JUR no llevara a cabo una investigación interna sobre esas declaraciones, con posterioridad a la adopción de la Decisión de resolución, no es pertinente para la apreciación de la legalidad de las Decisiones impugnadas.

460 Por lo tanto, procede rechazar los documentos presentados en esta nueva proposición de prueba por carecer de pertinencia para la solución del litigio.

461 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar el segundo motivo de recurso por infundado.

7. Sexto motivo de recurso, basado en la violación del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, y en la infracción del artículo 5 TUE, apartado 4

462 La demandante, en su condición de antiguo accionista de Banco Popular, alega que la decisión de la JUR, en el dispositivo de resolución, de amortizar y convertir las acciones de Banco Popular y de vender este a Banco Santander constituye una limitación de su derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, que no respeta el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 52, apartado 1, de la Carta y en el artículo 5 TUE, apartado 4.

463 Procede recordar que, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, citado en el apartado 158 anterior, y a la jurisprudencia recordada en el apartado 159 de la presente sentencia, pueden imponerse limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre que estén establecidas por las normas aplicables y sean necesarias para la consecución de un objetivo de interés general y proporcionadas a ese objetivo.

464 Mediante su sexto motivo de recurso, la demandante no cuestiona que la limitación de su derecho de propiedad derivada de la amortización y la conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular y de la venta de Banco Popular a Banco Santander, decididas en el dispositivo de resolución, estuviera prevista en las normas aplicables y fuera necesaria para la consecución de un objetivo de interés general. La demandante se limita a cuestionar la proporcionalidad de esas medidas habida cuenta de que Banco Popular sufría un problema de liquidez y reprocha a la JUR no haber buscado otras soluciones menos restrictivas para el derecho de propiedad de los accionistas.

465 Según la reiterada jurisprudencia mencionada en el apartado 176 anterior, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta adecuado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos [véanse las sentencias de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 6 de mayo de 2021, Bayer CropScience y Bayer/Comisión, C-499/18 P, EU:C:2021:367, apartado 166 y jurisprudencia citada].

466 Procede señalar que la competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular, prevista en el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014, es consecuencia de la aplicación del principio, previsto en el artículo 15, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento, según el cual los accionistas de la entidad objeto de resolución asumen las primeras pérdidas. La venta de Banco Popular a Banco Santander es el resultado de la aplicación del instrumento de venta del negocio previsto en el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014.

467 A este respecto, procede recordar que del análisis del cuarto motivo de recurso se desprende que los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 no constituyen una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho de propiedad de los accionistas del ente objeto de una medida de resolución, sino que debe considerarse que establecen una limitación de su derecho de propiedad justificada y proporcionada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, y en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

468 Por otra parte, el Tribunal ya ha declarado que una medida consistente en la reducción del valor nominal de las acciones de un banco chipriota era proporcionada al objetivo perseguido por dicha medida. Primero, señaló que esta medida tenía por objeto contribuir a la recapitalización del banco y que era apta para contribuir al objetivo de garantizar la estabilidad del sistema financiero chipriota y de la zona del euro en su conjunto. A continuación, consideró que esta medida no excedía los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar ese objetivo, dado que las alternativas menos restrictivas no eran realizables o no habrían permitido conseguir los resultados esperados. Por último, estimó que, habida cuenta de la importancia del objetivo perseguido, la medida no generaba inconvenientes desmesurados. A este respecto, recordó que los accionistas de los bancos asumen plenamente el riesgo de sus inversiones (sentencia de 13 de julio de 2018, K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros, T-680/13, EU:T:2018:486, apartado 330).

469 En estas circunstancias, el Tribunal concluyó que no podía considerarse que la reducción del valor nominal de las acciones de ese banco constituyera una intervención desmesurada e intolerable que afectara a la propia esencia del derecho de propiedad de los accionistas (sentencia de 13 de julio de 2018, K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros, T-680/13, EU:T:2018:486, apartado 331).

470 Pues bien, en el presente asunto, procede recordar que, en el dispositivo de resolución, la JUR constató que se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, a saber, en primer término, que Banco Popular estaba en graves dificultades o que probablemente fuera a estarlo; en segundo término, que no existían perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado o de supervisión puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable y, en tercero término, que una medida de resolución en forma de instrumento de venta del negocio de Banco Popular era necesaria en aras del interés público. A este respecto, la JUR indicó que la resolución era necesaria y proporcionada para la consecución de dos objetivos contemplados en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, a saber, garantizar la continuidad de las funciones esenciales del banco y evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera. En la Decisión 2017/1246, la Comisión indicó que estaba de acuerdo con el dispositivo de resolución y, en particular, con las razones aducidas por la JUR para justificar la necesidad de una medida de resolución en aras del interés público.

471 Dado que la demandante no ha demostrado que en el presente asunto no se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 y puesto que, en su condición de accionista de Banco Popular, debía asumir plenamente el riesgo de sus inversiones, procede concluir que la decisión de amortizar y convertir los instrumentos de capital de Banco Popular en el dispositivo de resolución no constituye una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de su derecho de propiedad, sino que debe considerarse una limitación de su derecho de propiedad justificada y proporcionada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, y en el artículo 52, apartado 1, de la Carta

472 Las alegaciones de la demandante no permiten desvirtuar esta conclusión.

473 En primer lugar, la demandante alega que la amortización de las acciones y la venta de Banco Popular eran desproporcionadas, dado que Banco Popular era solvente y tales medidas no constituían soluciones adecuadas para resolver un problema de liquidez. Niega que la solución alternativa a la resolución fuera un procedimiento de insolvencia, ya que Banco Popular era solvente.

474 En primer término, procede recordar que del análisis de la primera alegación del octavo motivo de recurso se desprende que la insolvencia de Banco Popular no era condición para la adopción del dispositivo de resolución. En efecto, una situación en la que un ente no podría satisfacer sus deudas y demás pasivos a su vencimiento, lo que corresponde en particular a una crisis de liquidez, que constituye uno de los supuestos contemplados en el artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014 en el que una entidad se considerará que está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo,

475 Así pues, las alegaciones relativas al hecho de que Banco Popular era solvente son inoperantes, en la medida en que el BCE constató que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, de conformidad con el artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, debido al deterioro de su situación de liquidez.

476 En segundo término, procede recordar que el hecho de que Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo y de que no existieran otras medidas que pudieran impedir tales dificultades en un plazo razonable constituían condiciones para su resolución, en el

sentido del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. Por lo tanto, contrariamente a lo que afirma la demandante, el procedimiento de insolvencia constituía la única alternativa a la resolución.

477 En tercer término, en el artículo 5 del dispositivo de resolución, la JUR justificó la elección del instrumento de venta del negocio como instrumento de resolución. La JUR indicó que este instrumento era necesario y proporcionado para la consecución de los objetivos contemplados en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 y tenía como objetivo principal proteger las funciones esenciales para el funcionamiento de la economía real y preservar la estabilidad financiera.

478 En particular, del artículo 5.3 del dispositivo de resolución, mencionado en el apartado 339 anterior se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la JUR indicó las razones por las que el instrumento de venta del negocio era el más adecuado para resolver los problemas de liquidez de Banco Popular.

479 Pues bien, la demandante no formula ninguna alegación que permita rebatir estas apreciaciones de la JUR y se limita a afirmar que, a su juicio, una segregación de activos y el instrumento de la entidad puente constituían medidas adecuadas para resolver los problemas de liquidez y restablecer la confianza del mercado.

480 En segundo lugar, la demandante afirma que la solución para resolver un problema de liquidez era inyectar mayor liquidez. Se remite a los informes periciales que figuran como anexo de la demanda y de la réplica, según los cuales, para resolver el problema de liquidez de Banco Popular, era posible adoptar medidas de supervisión, realizar una provisión urgente de liquidez o conceder préstamos, o realizar una provisión de liquidez de otro tipo. Sostiene que, según dichos informes, existían otras medidas menos restrictivas para los accionistas, que les habrían permitido conservar total o parcialmente su inversión, y se remite a las alegaciones formuladas en apoyo del octavo motivo de recurso.

481 Por un lado, procede recordar que del análisis del octavo motivo se desprende que no era factible una provisión urgente de liquidez en el momento de la adopción del dispositivo de resolución y que, dado que la JUR no desempeña función alguna en la provisión urgente de liquidez, que es competencia de los bancos centrales nacionales, no estaba obligada a tomar en consideración tal supuesto. Además, la demandante no explica cuáles son las medidas de supervisión y otras formas de préstamos o aportaciones de liquidez a las que se refiere. Del análisis del octavo motivo de recurso se desprende asimismo que la demandante no ha demostrado que las soluciones alternativas que proponía fueran posibles.

482 Por otro lado, por lo que respecta a las páginas del informe pericial de 16 de septiembre de 2017, titulado «Evaluación regulatoria y económica», que figura como anexo de la demanda a las que se remite la demandante, basta con señalar que solo contienen un análisis puramente teórico de las medidas que, según dicho perito, la JUR habría podido recurrir para evitar la crisis de Banco Popular, como cooperar con otras autoridades competentes o advertir a las autoridades de supervisión. Este perito se basa, en particular, en la consideración errónea de que la JUR podía obligar al Banco de España a llevar a cabo una provisión urgente de liquidez.

483 Por último y por lo que se refiere a la remisión global que la demandante hace al informe pericial de 2 de diciembre de 2018, titulado «Evaluación Regulatoria y Económica relativa a los Informes de Valoración y las Contestaciones a la Demanda [de la JUR]», que figura como anexo de la

réplica, basta con señalar que, según la jurisprudencia, no le incumbe al Tribunal buscar e identificar, en los anexos, los motivos y alegaciones que pudiera considerar como fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental (véanse las sentencias de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartado 41 y jurisprudencia citada; de 17 de septiembre de 2007, Microsoft/Comisión, T-201/04, EU:T:2007:289, apartado 94 y jurisprudencia citada, y de 24 de septiembre de 2019, Países Bajos y otros/Comisión, T-760/15 y T-636/16, EU:T:2019:669, apartado 114 y jurisprudencia citada).

484 En tercer lugar, la demandante sostiene que el mecanismo de resolución no buscó un equilibrio entre el interés público y su derecho de propiedad y no determinó si existía un interés público en privarla de su propiedad o si existían medidas menos restrictivas para el derecho de propiedad.

485 Procede recordar que, en virtud del artículo 18, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014:

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

486 De ello se desprende que las alegaciones de la demandante se basan en una interpretación errónea del requisito del interés público establecido en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. En efecto, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la JUR no debía indagar si existía un «interés público en privarla de su propiedad». Además, no correspondía a la JUR ponderar el interés público y el interés privado de los accionistas.

487 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia citada en el anterior apartado 164, si bien hay un claro interés general en garantizar en toda la Unión una protección fuerte y coherente de los inversores, no puede considerarse que ese interés prevalezca en todo caso sobre el interés general consistente en garantizar la estabilidad del sistema financiero.

488 En la réplica, la demandante añade que la JUR no se había preparado con arreglo al principio de buena administración y el deber de diligencia, lo cual le impidió analizar las demás soluciones existentes y optar por la más adecuada y menos gravosa. Según la demandante, el plan de resolución de 2016, elaborado por la JUR, no analizó si la estrategia de resolución prevista era viable, carecía de la información y de la preparación necesarias para el estudio de otras soluciones y debió descartarse.

489 Basta con señalar que, mediante estas alegaciones, la demandante reprocha a la JUR no haber preparado la medida de resolución, vulnerando con ello el principio de buena administración e incumpliendo su deber de diligencia.

490 Como señala la Comisión, estas alegaciones formuladas por primera vez en la réplica deben considerarse inadmisibles con arreglo al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

491 En cualquier caso, estas alegaciones son inoperantes para determinar si la medida de resolución adoptada por la JUR, una vez reunidas las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, suponía una vulneración desproporcionada del derecho de propiedad de la demandante.

492 Por lo tanto, procede desestimar el sexto motivo de recurso.

8. Séptimo motivo de recurso, basado en la violación del derecho a ser oído, consagrado en los artículos 17 y 41 de la Carta.

493 La demandante alega que la JUR ha infringido los artículos 17 y 41 de la Carta, dado que adoptó el dispositivo de resolución, que supuso la pérdida de su derecho de propiedad sobre las acciones de Banco Popular, sin darle trámite de audiencia ni antes de esta adopción ni con posterioridad a la misma. Sostiene que un trámite de audiencia hubiera permitido comprobar si existían medidas alternativas privadas tales como una ampliación de capital. Añade que esta restricción no está prevista por la ley y no es proporcionada, ya que la urgencia no justifica que no se dé audiencia.

494 Con carácter preliminar, del análisis del quinto motivo de recurso se desprende que el hecho de que el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 no prevea la audiencia de los accionistas del ente afectado por una medida de resolución constituye una limitación del derecho a ser oído que, por un lado, está justificada tanto por un objetivo de interés general consistente en garantizar la estabilidad de los mercados financieros, al que se refiere el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014 y al que también contribuye el objetivo de garantizar la continuidad de las funciones esenciales del ente, como por la necesidad de adoptar rápidamente una decisión una vez concurren las condiciones de la resolución y que, por otro lado, respeta el principio de proporcionalidad de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

495 Sin embargo, de la jurisprudencia citada en los apartados 225 y 226 anteriores se desprende que el respeto del derecho a ser oído debe aplicarse a cualquier procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo, incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad.

496 Procede comenzar recordando que el dispositivo de resolución adoptado por la JUR al término del procedimiento previsto en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 tiene por objeto la resolución de Banco Popular. El dispositivo de resolución tiene como único destinatario al FROB y Banco Popular ha de ser considerado como la persona respecto de la cual se ha adoptado una medida individual y a la que el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta garantiza el derecho a ser oída.

497 Así pues, debe tenerse en cuenta que la demandante, en su condición de accionista de Banco Popular, no es la destinataria del dispositivo de resolución, que no es una decisión individual adoptada en contra suya ni de la Decisión 2017/1246 por la que se aprobó dicho dispositivo de resolución.

498 No obstante, procede señalar que, de conformidad con el artículo 21, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, la JUR ejerció la competencia de amortización o de conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular.

499 Por lo tanto, el procedimiento seguido por la JUR para adoptar el dispositivo de resolución, aunque no constituya un procedimiento individual incoado contra la demandante, puede conducir a que se adopte una medida de resolución que afecte desfavorablemente a sus intereses en su condición de accionista de Banco Popular.

500 Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, citada en el apartado 225 anterior, ha seguido una interpretación amplia del derecho a ser oído según la cual este se garantiza a toda persona durante un procedimiento que pueda terminar en un acto que le sea lesivo.

501 Sin embargo, también es preciso recordar que, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, citado en el apartado 158 anterior, y a la jurisprudencia mencionada en el apartado 235 anterior, en el supuesto de que la demandante pudiera invocar el derecho a ser oído, consagrado por la Carta, en el marco del procedimiento de resolución de Banco Popular, ese derecho puede estar sujeto a limitaciones. En particular, podía estar justificado que no se diera audiencia a la demandante, en su condición de accionista de Banco Popular, en el marco del procedimiento de resolución, ya fuera por la JUR o por la Comisión.

502 En el presente asunto, en el artículo 4.2 del dispositivo de resolución, la JUR indicó que la resolución era necesaria y proporcionada para la consecución de dos objetivos contemplados en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, a saber, evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera y garantizar la continuidad de las funciones esenciales de Banco Popular.

503 A este respecto, en el artículo 4.4.2 del dispositivo de resolución, la JUR explicó que, basándose en diferentes elementos, había llegado a la conclusión de que la situación de Banco Popular implicaba un riesgo creciente de que se produjeran repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera de España. Entre esos elementos figuraban, primero, el tamaño y la importancia de Banco Popular, sociedad matriz del sexto mayor grupo bancario de España, cuyo importe total de activos ascendía a 147 000 millones de euros y que fue designada en 2017 por el Banco de España como una entidad de importancia sistémica. La JUR señaló, en particular, que Banco Popular era uno de los principales partícipes del mercado español, con una cuota de mercado significativa en el segmento de las pequeñas y medianas empresas (PYME), y poseía una cuota de mercado relativamente elevada de depósitos (cerca del 6 %) y un gran número de clientes minoristas (aproximadamente 1,4 millones) distribuidos en toda España. La JUR tuvo en cuenta, además, la naturaleza de la actividad de Banco Popular, articulada en torno a las actividades de banca comercial y centrada principalmente en la oferta de financiación, la gestión del ahorro y los servicios a particulares, familias y empresas (en particular, las PYME). Según la JUR, la similitud del modelo empresarial de Banco Popular con el de otros bancos comerciales españoles podía contribuir al riesgo de contagio indirecto de esos bancos, a los que se reputaría enfrentados a las mismas dificultades.

504 En el artículo 4.4 del dispositivo de resolución, la JUR identificó tres funciones esenciales de Banco Popular, en el sentido del artículo 6 del Reglamento Delegado 2016/778, a saber, la toma de depósitos de los hogares y las sociedades no financieras, los préstamos a las PYME y los servicios de pago y efectivo.

505 Procede señalar que la demandante no niega que el dispositivo de resolución fuera necesario en aras del interés público en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, es decir, que la resolución de Banco Popular fuera necesaria para alcanzar, a través de medios proporcionados, uno o varios de los objetivos de la resolución previstos en el artículo 14 de ese Reglamento, mientras que una liquidación del ente a través de los procedimientos de insolvencia ordinarios no permitiría alcanzar en la misma medida esos objetivos. De ello se desprende que la demandante no niega que el dispositivo de resolución era necesario y proporcionado para evitar las repercusiones negativas importantes de la inviabilidad de Banco Popular sobre la estabilidad financiera de la Unión y para garantizar la continuidad de las funciones esenciales de este.

506 Por lo tanto, el dispositivo de resolución, en la medida en que pretendía preservar la situación financiera de Banco Popular y constituía una alternativa a su liquidación, respondía efectivamente a un objetivo de interés general, a saber, el de garantizar la estabilidad de los mercados financieros, que, conforme al análisis efectuado en relación con el quinto motivo de recurso, puede justificar una limitación del derecho de la demandante a ser oída.

507 Además, del análisis del quinto motivo de recurso también se desprende que, cuando un ente reúne las condiciones que hacen necesaria la adopción de una medida de resolución, el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 establece que debe adoptarse una decisión en un plazo muy breve.

508 Así pues, en el presente asunto, en cuanto el BCE constató que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo y la JUR consideró que concurrían las condiciones establecidas en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, el dispositivo de resolución debía adoptarse lo más rápidamente posible.

509 Adoptar una decisión rápida estaba justificado por la necesidad de garantizar la continuidad de las funciones esenciales de Banco Popular y de evitar las repercusiones negativas importantes de la situación de este en los mercados financieros, previniendo especialmente el riesgo de contagio. En el presente asunto, dado que la inviabilidad de Banco Popular se puso de manifiesto en un día laborable, era necesario finalizar el procedimiento y adoptar la decisión antes de la apertura de los mercados el 7 de junio de 2017 por la mañana.

510 Como ha puso de relieve el Abogado General Campos Sánchez-Bordona, en el punto 80 de sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:16), la celeridad con la que las instituciones y agencias de la Unión deben tomar sus decisiones es necesaria para evitar el impacto negativo en los mercados financieros de la resolución de la entidad bancaria y las obliga *de facto* a tener «preparada» la decisión antes de lanzar el procedimiento para aprovechar el cierre de los mercados de valores.

511 Pues bien, procede señalar que la demandante no niega que el dispositivo de resolución debía adoptarse con urgencia.

512 Además, debe indicarse que un trámite de audiencia previa de la demandante y de los demás accionistas de Banco Popular, informándolos de la existencia de una medida de resolución inminente, habría conllevado el riesgo de que adoptaran en el mercado comportamientos que hubieran agravado la situación financiera de Banco Popular. Una audiencia de esta índole podría haber perjudicado la eficacia de la medida de resolución prevista.

513 Por lo tanto, procede considerar que la audiencia de la demandante antes de la adopción del dispositivo de resolución o antes de la adopción de la Decisión 2017/1246 hubiera conllevado una sustancial ralentización del procedimiento, lo cual hubiera puesto en peligro, tanto la consecución de los objetivos del dispositivo de resolución como la eficacia de este.

514 Pues bien, en el presente asunto, del análisis del octavo motivo de recurso se desprende que la demandante no ha demostrado que la JUR haya infringido el artículo 18, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento n.º 806/2014. De ello se desprende, en particular, que la demandante no ha demostrado que estuviera en condiciones de proponer medidas alternativas que pudieran subsanar los problemas de liquidez de Banco Popular y, por tanto, impedir la resolución de Banco Popular. A este respecto, procede recordar que se ha constatado que la ampliación de capital,

mencionada por la demandante, no constituía una medida alternativa viable que permitiera evitar, en un período de tiempo razonable, que Banco Popular estuviera en graves dificultades o que probablemente fuera a estarlo.

515 Por consiguiente, la demandante no puede sostener que, si hubiera tenido la posibilidad de presentar observaciones sobre la existencia de medidas alternativas del sector privado durante el proceso, no se habría adoptado el dispositivo de resolución.

516 Además, procede desestimar la alegación de la demandante según la cual podría haberse celebrado una audiencia, incluso después de la adopción del dispositivo de resolución. En efecto, tal audiencia no podría modificar el contenido del dispositivo de resolución, el cual, por definición, ya hubiera entrado en vigor.

517 De lo anterior se desprende que el hecho de que no se diera audiencia a la demandante, en el marco del proceso que llevó a la adopción de las Decisiones impugnadas, constituía una limitación del derecho a ser oído que estaba justificada y era necesaria para responder a un objetivo de interés general, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

518 Por lo tanto, procede desestimar el séptimo motivo de recurso.

9. Noveno motivo de recurso, basado en la infracción de los artículos 14 y 20 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE

519 La demandante alega que la JUR, en el dispositivo de resolución, ha infringido los artículos 14 y 20 del Reglamento n.º 806/2014, ha incumplido el deber de diligencia y ha infringido el artículo 296 TFUE, ya que, en primer término, el proceso de venta se llevó a cabo sin obtener el precio de venta máximo y, en segundo término, la valoración 2 no se hizo con arreglo a criterios de mercado. Este motivo se divide en dos partes.

a) Sobre la primera parte, relativa al proceso de venta

520 La demandante alega que el proceso de venta de Banco Popular no permitió obtener el precio de venta más elevado posible, en contra de lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014. Sostiene, en primer término, que el procedimiento no era competitivo y, en segundo término, que el procedimiento estaba viciado por irregularidades.

521 Con carácter preliminar, procede señalar que la demandante sostiene que el hecho de que el proceso de venta no haya conducido a maximizar el precio de venta constituye una infracción del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, según el cual:

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

522 Procede señalar, en línea de lo sostenido por la Comisión y Banco Santander, que el objetivo de «maximizar el precio de venta» no figura entre los objetivos previstos en el artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014. Por lo tanto, no se trata de la disposición pertinente para fundamentar las alegaciones de la demandante relativas a la maximización del precio de venta.

523 No obstante, procede señalar que, según el artículo 24, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 806/2014, por lo que respecta al instrumento de venta del negocio, el dispositivo de resolución establecerá:

«Las disposiciones para la venta de ese ente o esos instrumentos, activos, derechos y pasivos por parte de la autoridad nacional de resolución, con arreglo al artículo 39, apartados 1 y 2, de la Directiva [2014/59]».

524 El artículo 39, apartado 2, letra f), de la Directiva 2014/59 establece que la venta efectuada por la autoridad de resolución, cuando aplique el instrumento de venta del negocio, se propondrá maximizar, en la medida de lo posible, el precio de venta de las acciones u otros instrumentos de capital, así como de los activos, derechos o pasivos considerados.

525 Así pues, procede examinar las alegaciones de la demandante según las cuales el proceso no se tramitó con todas las garantías necesarias que permitieran maximizar el precio de venta de Banco Popular.

526 Con carácter preliminar, procede comenzar señalando que, en la decisión sobre la venta, adoptada el 3 de junio de 2017, la JUR, teniendo en cuenta el rápido deterioro de la situación de liquidez de Banco Popular, la reducción significativa del valor de las acciones de esta entidad y las repercusiones negativas que la inviabilidad del banco podría tener sobre la estabilidad financiera, consideró que debía tomar todas las medidas necesarias para poder adoptar un dispositivo de resolución si fuera necesario y que era necesario asegurar la eficacia del instrumento de venta del negocio con el fin de garantizar los objetivos de resolución. Así pues, la JUR aprobó el inicio inmediato del proceso de venta de Banco Popular por parte del FROB, al que indicó las exigencias relativas a la venta de conformidad con el artículo 39 de la Directiva 2014/59.

527 En el artículo 2, letra b), de la decisión sobre la venta, la JUR indicó que el proceso de venta debía orientarse a obtener el precio de venta máximo, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la necesidad de llevar a cabo rápidamente una resolución. La JUR precisó igualmente que el precio ofrecido constituía el principal criterio de evaluación de las ofertas.

528 A continuación, el proceso de venta de Banco Popular fue tramitado por el FROB con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2014/59 y en la Ley 11/2015. A este respecto, en la carta de proceso de 6 de junio de 2017, el FROB, en el contexto de una posible resolución de Banco Popular, invitó a los posibles compradores a participar en el proceso de venta y a presentarle una oferta para la adquisición del 100 % del capital de Banco Popular en los términos y condiciones descritos en dicha carta. En la carta de proceso, el FROB indicó que el precio propuesto en las ofertas debía ser igual o superior a un euro.

529 Por último, en el artículo 6.6 del dispositivo de resolución, la JUR consideró que el esfuerzo de venta de Banco Popular desplegado por el FROB antes de la adopción de dicho dispositivo había cumplido los requisitos establecidos en el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 39 de la Directiva 2014/59.

530 La JUR señaló que, en el período inmediatamente anterior a la resolución, Banco Popular había tramitado un proceso de venta privada, cuyo fracaso quedó evidenciado durante la semana del 29 de mayo de 2017. Indicó que la decisión de circunscribir el esfuerzo de venta a los bancos que ya habían expresado un interés general en adquirir Banco Popular en el marco del proceso de venta privada era conforme con las exigencias del artículo 39 de la Directiva 2014/59.

531 La JUR señaló asimismo que, a raíz del proceso de venta emprendido por el FROB, se invitó finalmente a dos bancos a participar en la venta. Mencionó que se entró en contacto con todos los compradores potenciales en la misma fecha, que estos tuvieron acceso a la misma sala virtual de datos y que sus ofertas se supeditaron a las mismas condiciones y a la misma fecha límite.

532 Por último, la JUR constató que, de los dos posibles compradores, se había recibido una oferta válida y consideró que, dado que ese comprador era el único que había presentado una oferta, era prudente aceptar sus condiciones y evitar así una insolvencia incontrolada de Banco Popular que hubiera podido, en particular, menoscabar sus funciones esenciales.

533 En primer lugar, la demandante sostiene que el proceso no fue llevado a cabo durante un período de tiempo suficiente y que no se trató de un procedimiento competitivo, ya que se tramitó sin publicidad, transparencia o un número suficiente de potenciales compradores. Afirma asimismo que el proceso de venta privada fue «reciclado», sin que ello se explicara en el dispositivo de resolución. A su juicio, los bancos de otros Estados miembros quedaron excluidos y fueron discriminados.

534 Con carácter preliminar, procede señalar que las exigencias relativas a la venta, en concreto, la decisión de limitar el número de participantes en el proceso de venta, no figuran en el dispositivo de resolución, sino en la decisión sobre la venta adoptada con anterioridad por la JUR, el 3 de junio de 2017.

535 A este respecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los trámites intermedios que tienen por objeto preparar una decisión definitiva no constituyen, en principio, actos que puedan ser objeto de un recurso de anulación (véanse las sentencias 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 39 y jurisprudencia citada, y de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartado 43 y jurisprudencia citada).

536 Se desprende igualmente de la jurisprudencia que un acto intermedio tampoco puede ser objeto de recurso cuando consta que la ilegalidad de que adolece dicho acto puede invocarse en apoyo de un recurso dirigido contra la decisión final de la que dicho acto constituye un acto de elaboración. En tales circunstancias, el recurso interpuesto contra la decisión que pone fin al procedimiento garantiza una tutela judicial suficiente (véase la sentencia de 15 de marzo de 2017, Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-415/15 P, EU:C:2017:216 apartado 46 y jurisprudencia citada).

537 En el presente asunto, en el dispositivo de resolución, la JUR consideró que el proceso de venta tramitado por el FROB era conforme con los criterios del artículo 39 de la Directiva 2014/59. Pues bien, hay que señalar que el FROB tuvo en cuenta las exigencias fijadas por la JUR en la decisión sobre la venta. De ello se desprende que, en el dispositivo de resolución, la JUR confirmó implícitamente las exigencias relativas a la venta que ella misma había fijado en la decisión sobre la venta.

538 Además, procede señalar que el artículo 13 del Reglamento n.º 806/2014, relativo a la actuación temprana, establece lo siguiente en su apartado 3:

«La Junta estará facultada para exigir a la entidad, o a la empresa matriz, que tome contacto con posibles compradores con el fin de preparar la resolución de la entidad, a reserva de los criterios establecid[o]s en el artículo 39, apartado 2, de la Directiva [2014/59] y de los requisitos de secreto profesional establecidos en el artículo 88 del presente Reglamento.»

539 Por lo tanto, cabe considerar que la decisión sobre la venta constituye un acto intermedio adoptado por la JUR con vistas a la potencial resolución de Banco Popular y no puede impedirse a la demandante invocar la ilegalidad de que adolece la apreciación contenida en dicha decisión en apoyo de su recurso contra el dispositivo de resolución.

540 Por lo que respecta a la transparencia del proceso de venta de Banco Popular, debe señalarse que, en el considerando 4 de la decisión sobre la venta, la JUR indicó que debía aplazarse toda divulgación pública de la venta del banco con el fin de evitar repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera.

541 Tal posibilidad está expresamente contemplada en el artículo 39, apartado 2, párrafo último, de la Directiva 2014/59, que establece que la divulgación de la puesta a la venta de una entidad, normalmente exigida por el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión (DO 2014, L 173, p. 1), podrá retrasarse de conformidad con el artículo 17, apartados 4 o 5, de dicho Reglamento.

542 El considerando 64 de la Directiva 2014/59 indica lo siguiente a este respecto:

«Es probable que la información relativa a la venta de una entidad inviable y a las negociaciones con los posibles adquirentes antes de aplicar el instrumento de venta del negocio sea de importancia sistémica. A fin de garantizar la estabilidad financiera, es importante que la divulgación de esta información, requerida por el [Reglamento n.º 596/2014] pueda retrasarse durante el período de tiempo necesario para planificar y estructurar la resolución de la entidad, conforme a los retrasos permitidos en virtud del régimen de abuso del mercado.»

543 De ello se sigue que debe interpretarse que la exigencia de transparencia del artículo 39, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/59 atañe al desarrollo del proceso de venta y no a las eventuales medidas de publicidad para anunciar dicho proceso.

544 Por lo que respecta a la limitación del proceso de venta únicamente a las entidades que participaron en el proceso de venta privada iniciado por Banco Popular, mencionado en el apartado 33 anterior, la JUR, en el artículo 2, letra a), inciso i), de la decisión sobre la venta, expuso una serie de motivos que justifican su decisión de instar al FROB a ponerse en contacto únicamente con esos cinco participantes.

545 A este respecto, la JUR indicó:

«Por lo que respecta a la selección de los compradores particulares a los que dirigirse, el FROB se pondrá en contacto en todo caso con un número suficiente de compradores tras analizar el interés del mercado en invertir en las actividades del banco. Habida cuenta de la necesidad de finalizar el

proceso de venta en un plazo extremadamente corto, el interés manifestado durante el proceso de venta privada puede informar el análisis del interés del mercado. Durante el proceso de venta privada, se entró en contacto con varios licitadores potenciales que operaban en los mercados español e internacional. Solo cinco partes manifestaron su interés inicial y, por tanto, fueron invitadas a presentar ofertas no vinculantes en el marco del proceso de venta privada.

El FROB se pondrá en contacto con las cinco partes que fueron invitadas a presentar ofertas en el marco del proceso de venta privada.

Entrar en contacto con estas cinco partes está justificado por razones de estabilidad financiera y por el riesgo sustancial de que la venta en un círculo más amplio de compradores potenciales, la divulgación de los riesgos y de las evaluaciones o la identificación de las funciones esenciales y no esenciales del banco puedan provocar una incertidumbre adicional y una pérdida de confianza del mercado. Además, el hecho de establecer contacto con más compradores podría incrementar la probabilidad de filtraciones y, por tanto, el riesgo de que el banco entre en resolución en un plazo extremadamente corto.

Asimismo, debido a la urgencia y al poco tiempo que cabe esperar quede disponible para el proceso de venta, invitar a más participantes aumentaría la complejidad del proceso. Cabe añadir que, sobre la base de la información recibida del Banco, es dudoso que los licitadores que aún no hayan manifestado interés en el proceso de venta privada presenten ofertas.

De conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento [n.º 806/2014], la JUR procurará lograr un equilibrio entre los requisitos de venta y la necesidad de alcanzar los objetivos de resolución. En particular, la JUR se apartará parcialmente de los requisitos de venta en razón de la urgencia de las circunstancias y, en particular, del peligro real para la estabilidad financiera que resultaría de la inviabilidad del banco y del hecho de que respetar la necesidad de ponerse en contacto con un elenco más amplio de compradores podría disminuir la eficacia del instrumento de venta del negocio.»

546 Procede señalar que el artículo 39, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2014/59 indica que, siempre que no se favorezca o se discrimine indebidamente a ninguno de los posibles compradores, los principios recogidos en ese apartado no impedirán que la autoridad de resolución tome contacto con compradores potenciales concretos.

547 Por consiguiente, la decisión de la JUR de solicitar al FROB que solo tomase contacto con las cinco entidades que habían participado en el proceso de venta privada es conforme con dicha disposición.

548 La demandante no formula ninguna alegación dirigida a demostrar que la limitación del número de posibles compradores a los cinco participantes en el proceso de venta privada no permitió una competencia efectiva entre ellos en cuanto a precios.

549 A este respecto, no cabe imputar a la JUR las circunstancias en las que se desarrolló el proceso, esto es, que cuatro de los cinco participantes renunciaron a presentar una oferta vinculante y que la única oferta vinculante presentada proponía un precio de compra de un euro.

550 Además, dicha decisión se basó en un criterio objetivo, a saber, el interés ya manifestado por esas sociedades en la compra de Banco Popular, y se justificaba por el plazo muy breve en el que debía concluirse el proceso de venta. Como subrayó la JUR, el hecho de ampliar el proceso a más

participantes entrañaba el riesgo de retrasar el proceso e incrementaba también el riesgo de filtraciones sobre la situación de Banco Popular y, por tanto, el peligro para la estabilidad financiera.

551 Por lo tanto, la demandante sostiene infundadamente que dicho proceso fue discriminatorio. La decisión de dirigirse únicamente a las entidades que habían manifestado su interés en la adquisición de Banco Popular en el marco del proceso de venta privada no excluía, en principio, a las entidades de otros Estados miembros.

552 A este respecto, procede señalar que el proceso de venta privada se abrió a cualquier operador español o internacional. La demandante no explica por qué motivo otras entidades españolas o extranjeras que no habían manifestado su interés en la adquisición de Banco Popular en el momento del proceso de venta privada habrían estado interesadas algunas semanas después, en la fase de inicio del proceso por el FROB. Además, habida cuenta de que quedó excluida cualquier información pública relativa a la ejecución del proceso de venta, la demandante no explica con arreglo a qué criterios no discriminatorios podría haberse establecido contacto con otros operadores.

553 De ello se deduce que la demandante no ha demostrado que el proceso de venta no fuera competitivo.

554 En segundo lugar, la demandante sostiene que el procedimiento quedó viciado por irregularidades que distorsionaron el precio de venta. Afirma que el FROB firmó acuerdos de confidencialidad con potenciales compradores antes de que se declarara que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo y que, por tanto, el procedimiento de resolución comenzó antes de que se cumplieran los requisitos. Señala que Banco Santander presentó su oferta el 7 de junio de 2017 a las 3 horas y 12 minutos, cuando el proceso competitivo había finalizado.

555 Por lo que respecta al desarrollo del proceso, ha de recordarse también que, de los cinco posibles compradores a los que se dirigió el FROB, dos decidieron no participar en el proceso de venta y uno fue excluido por el BCE por razones prudenciales. El 4 de junio de 2017, los dos compradores potenciales que habían decidido participar en el proceso de venta, Banco Santander y BBVA, firmaron un acuerdo de confidencialidad y, el 5 de junio, tuvieron acceso a la sala virtual de datos. El 6 de junio, el FROB les remitió la carta de proceso y el contrato de compraventa (*Sale and Purchase Agreement* SPA). Mediante carta de 6 de junio de 2017, BBVA informó al FROB de que había decidido no presentar oferta alguna.

556 Mediante carta de 7 de junio de 2017, el FROB informó a la JUR del resultado del proceso de venta, indicando que Banco Santander había presentado una oferta el 7 de junio a las 3 horas y 12 minutos y que el precio ofrecido por Banco Santander por las acciones de Banco Popular era de un euro. El FROB propuso que Banco Santander, en su condición de adjudicatario en el proceso competitivo de venta de Banco Popular, fuera designado comprador de Banco Popular en el dispositivo de resolución.

557 En el dispositivo de resolución, la JUR consideró que el proceso de venta de Banco Popular tramitado por el FROB había cumplido los requisitos establecidos en el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 39 de la Directiva 2014/59, y aceptó la propuesta del FROB de designar a Banco Santander comprador de Banco Popular.

558 Asimismo, en la carta de proceso, el FROB estableció un calendario para el desarrollo del proceso de venta de Banco Popular. Este calendario disponía que las ofertas vinculantes debían presentarse a más tardar el 6 de junio de 2017 a medianoche. Este calendario preveía también que el 7 de junio de 2017, a la una de la madrugada, tendrían lugar contactos con los licitadores para finalizar el proceso y seleccionar la oferta ganadora. A continuación, a las 5 horas y 30 minutos, debían adoptarse el dispositivo de resolución de la JUR (en su caso) y el contrato de compraventa; a las 6 horas y 30 minutos, intervendría el acto de ejecución del FROB y, a las 7 horas, había de finalizarse y anunciarse la transacción.

559 Procede señalar que la demandante no explica qué disposición fue infringida por el hecho de que el FROB iniciara el proceso de venta antes de que se declarara que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, ni qué repercusiones tuvo esta circunstancia en el precio de venta.

560 Por otra parte, si el FROB hubiera debido esperar a que se declarara que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo para iniciar el proceso de venta, este no habría podido llevarse a cabo dentro de un plazo que permitiera impedir la liquidación de Banco Popular y no habría permitido alcanzar los objetivos de la resolución.

561 Como indica Banco Santander, la finalidad del calendario del proceso de venta fijado en la carta de proceso era que todos los trámites pudiesen concluir a las 7 horas del 7 de junio de 2017, para permitir el normal funcionamiento de Banco Popular tras la apertura de los mercados, con el fin, en particular, de evitar la interrupción de sus funciones esenciales.

562 Dado que Banco Santander fue el único participante en el proceso que presentó una oferta vinculante y que, a raíz del anuncio de BBVA, era indudable que ninguna de las demás entidades invitadas a participar en el proceso de venta presentaría una oferta, el FROB aceptó esa oferta, a pesar de que se presentó una vez expirado el plazo fijado en la carta de proceso.

563 Por otra parte, el artículo 24, apartado 3, del Reglamento n.º 806/2014 dispone que:

«La Junta aplicará el instrumento de venta del negocio sin necesidad de cumplir los requisitos establecidos en el apartado 2, letra e), cuando determine que el cumplimiento de tales requisitos podría perjudicar a uno o más de los objetivos de resolución y, en particular, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) que considere que existe un peligro real para la estabilidad financiera provocado o agravado por la inviabilidad o por la inviabilidad potencial de la entidad objeto de la resolución, y

b) que considere que el cumplimiento de los citados requisitos puede disminuir la eficacia del instrumento de venta del negocio a la hora de hacer frente a dicho peligro o alcanzar el objetivo de resolución mencionado en el artículo 14, apartado 2, letra b).»

564 A este respecto, procede recordar, como se ha indicado en el apartado 533 anterior, que, en el artículo 6.6 del dispositivo de resolución, la JUR señaló que, dado que ese comprador era el único que había presentado una oferta, era prudente aceptar sus condiciones y evitar así una insolvencia incontrolada de Banco Popular que hubiera podido, en particular, menoscabar sus funciones esenciales.

565 En efecto, en el supuesto de que la JUR no hubiera aceptado la propuesta del FROB de designar a Banco Santander comprador de Banco Popular, este último habría sido objeto de liquidación. Pues bien, como se ha observado al analizar el quinto motivo de recurso, de conformidad con el artículo 18, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014, la liquidación de Banco Popular a través de un procedimiento de insolvencia ordinario no habría permitido alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 14 del mismo Reglamento en la misma medida que la resolución. En particular, se ha concluido que la resolución era necesaria para alcanzar los objetivos consistentes en garantizar la continuidad de las funciones esenciales de Banco Popular y en evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera.

566 El FROB transmitió a la JUR los resultados del proceso de venta de Banco Popular con tiempo suficiente para permitirle adoptar el dispositivo de resolución y transmitirlo a la Comisión a las 5 horas y 13 minutos del 7 de junio de 2017. De este modo, la Comisión aprobó su Decisión, que permitía la entrada en vigor del dispositivo de resolución, a las 6 horas 30 minutos del mismo día. Por lo tanto, el desarrollo del proceso permitió al FROB concluir todos los trámites y finalizar la venta antes de que expirase el plazo fijado en la carta de proceso, es decir, antes del 7 de junio de 2017, a las 7 horas.

567 Por último, y por lo que se refiere al argumento de la demandante según el cual Banco Santander ofreció el precio mínimo siendo sabedor de que era el único que presentaría una oferta, basta con señalar que este argumento se basa en una alegación no probada de que Banco Santander fue informado de que era el único licitador antes de que finalizara el proceso de venta organizado por el FROB.

568 De lo anterior se desprende que la demandante no ha demostrado que el proceso de venta estuviera viciado por irregularidades y no puede sostener que el desarrollo del proceso no llevó a maximizar el precio de venta.

569 Por lo tanto, procede desestimar la primera parte.

b) Sobre la segunda parte, relativa a la valoración 2

570 La demandante alega, fundamentalmente, que la valoración 2 es errónea y que la JUR infringió el artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014 e incumplió su obligación de motivación.

571 La segunda parte se divide, en esencia, en cinco alegaciones. En primer término, la demandante alega que la JUR incumplió su obligación de motivación en la medida en que la valoración 2 no se adjuntó al dispositivo de resolución. En segundo término, sostiene también que la JUR infringió el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 al no ser la valoración 2 «razonable, prudente y realista». A este respecto, sostiene que la valoración 2 no era fiable, ya que Deloitte reconoció que se basaba en información insuficiente. La demandante estima que la valoración 2 solo puede ser fiable si se completa con una valoración definitiva. En tercer término, expresa su disconformidad con la metodología empleada en la valoración 2. En cuarto término, alega que la valoración 2 estaba en contradicción con la valoración 1 y con el hecho de que Banco Popular había sido considerado solvente, que no tuvo en cuenta el valor de mercado de Banco Popular y que incluyó colchones para pérdidas sin justificación. En quinto término, la demandante alega que, según el informe pericial de 2 de diciembre de 2018, relativo a la valoración 2, adjuntado como anexo a la réplica (en lo sucesivo, «informe pericial»), la valoración 2 contiene errores manifiestos de apreciación.

572 Cabe recordar que, en el presente asunto, la valoración de Banco Popular realizada antes de la adopción del dispositivo de resolución incluye dos informes que figuran como anexo de dicho dispositivo.

573 La valoración 1, fechada el 5 de junio de 2017, fue redactada por la JUR con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 806/2014 y tenía por objeto informar la determinación de si se cumplían las condiciones para iniciar un procedimiento de resolución, tal como quedan definidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

574 La valoración 2, fechada el 6 de junio de 2017, fue elaborada por Deloitte, en calidad de experto independiente, con arreglo al artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014.

575 En el dispositivo de resolución, se señala que, habida cuenta de la urgencia, la valoración 2, realizada de conformidad con el artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014, tenía por objeto estimar el valor del activo y del pasivo de Banco Popular, ofrecer una estimación del tratamiento que habrían recibido los accionistas y acreedores si Banco Popular hubiera iniciado un procedimiento de insolvencia ordinario, así como informar la decisión sobre las acciones y los instrumentos de propiedad que habían de transmitirse y el concepto de la JUR en cuanto a las condiciones comerciales cuando se aplique el instrumento de venta del negocio.

576 En la valoración 2, Deloitte indicó que se había basado en los requisitos del artículo 36 de la Directiva 2014/59 (correspondiente al artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014) y en el capítulo 3 del proyecto definitivo de Normas Técnicas de Regulación de la ABE n.ºs 2017/05 y 2017/06, de 23 de mayo de 2017, sobre la valoración a efectos de resolución y la valoración con el fin de determinar la diferencia de trato a raíz de la resolución prevista por la Directiva 2014/59 (en lo sucesivo, «normas técnicas de la ABE»).

577 El artículo 36, apartado 15, de la Directiva 2014/59 autoriza a la ABE a elaborar proyectos de normas técnicas de regulación a fin de especificar los criterios con arreglo a los cuales deben efectuarse las valoraciones realizadas en un procedimiento de resolución.

578 El capítulo 3 de las normas técnicas de la ABE tiene por objeto el proyecto de Normas Técnicas de Regulación n.º 2017/05, sobre la valoración a efectos de resolución (en lo sucesivo, «normas técnicas de regulación»), e incluye, en particular, con arreglo al artículo 36, apartado 15, de la directiva 2014/59, una propuesta de Reglamento Delegado de la Comisión por el que se completa la Directiva 2014/59 en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican los criterios relativos a la metodología para evaluar el valor de los activos y pasivos de las entidades o sociedades.

579 Además, procede señalar que, en la fecha de adopción del dispositivo de resolución, las normas técnicas de regulación no eran vinculantes, en la medida en que el artículo 5, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014 establece que la JUR, el Consejo y la Comisión estarán sujetos a las normas técnicas vinculantes de regulación y de ejecución elaboradas por la ABE cuando estas hayan sido adoptadas por la Comisión. Estas normas técnicas de regulación se integraron en el Reglamento Delegado (UE) 2018/345 de la Comisión, de 14 de noviembre de 2017, por el que se completa la Directiva 2014/59 en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican los criterios relativos a la metodología para evaluar el valor de los activos y pasivos de las entidades o sociedades (DO 2018, L 67, p. 8).

580 En el artículo 6.3 del dispositivo de resolución, la JUR indicó que, para decidir la amortización y conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular, se había basado en la valoración 2, completada y corroborada por los resultados del proceso de venta tramitado por el FROB.

581 En la medida en que la valoración 2 contiene apreciaciones técnicas y económicas complejas, debe reconocerse que la JUR disponía de una amplia facultad de apreciación cuando consideró que la valoración 2 constituía una base válida para decidir las medidas de resolución.

582 Por lo tanto, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 114 a 119 anteriores, el control que efectúe el Tribunal será un control restringido que se limitará a comprobar que la JUR no incurriera en un error manifiesto de apreciación al considerar que la valoración 2 se ajustaba a las exigencias del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. Corresponde a la demandante aportar pruebas suficientes para privar de plausibilidad a la valoración 2.

1) Sobre la primera alegación, relativa al incumplimiento de la obligación de motivación

583 La demandante sostiene que la JUR incumplió su obligación de motivación en la medida en que la valoración 2 no se adjuntó al dispositivo de resolución y que el acceso dado con posterioridad a una versión censurada de dicha valoración no hizo desaparecer dicho incumplimiento. Estima que una falta de motivación no puede subsanarse tras la interposición del recurso.

584 Procede recordar que la valoración 2 se publicó en el sitio web de la JUR, el 2 de febrero y el 31 de octubre de 2018, en versiones cada vez menos censuradas.

585 A este respecto, debe señalarse que, tras estas publicaciones, la demandante no formula en la réplica ningún argumento relativo a la falta de motivación de la valoración 2 y se limita a afirmar que el acceso a una versión no confidencial de esa valoración no hizo desaparecer el incumplimiento de la obligación de motivación.

586 Además, procede señalar que las sucesivas publicaciones en el sitio web de la JUR atañen al dispositivo de resolución y a las valoraciones 1 y 2 en sus versiones originales. Estas publicaciones tenían por objeto ofrecer al público acceso a partes de dichos documentos que inicialmente fueron consideradas confidenciales.

587 No se trataba de que la JUR publicara información que no figuraba desde el principio en el dispositivo de resolución o en las valoraciones 1 y 2 con la finalidad de completar la motivación contenida en dichos documentos. Mediante esta alegación, la demandante confunde la publicación de una decisión, es decir, el hecho de hacer pública su motivación, y el hecho de completar su motivación con elementos adicionales que no figuraban en ella en el momento de su adopción.

588 Por lo tanto, procede desestimar la primera alegación.

2) Sobre la segunda alegación, relativa a la fiabilidad de la valoración 2

589 La demandante sostiene que la valoración 2 no era fiable, ya que Deloitte reconoció que se basaba en información insuficiente.

590 A este respecto, procede señalar que, en la carta que acompañaba a la comunicación de la valoración 2 a la JUR, Deloitte indicó que, dada la difícil posición de liquidez de Banco Popular, se la había instado a que realizara la valoración en un plazo extremadamente corto. El trabajo principal se limitó a doce días a partir del día en que tuvo acceso a la documentación, cuando un proyecto de esa índole requeriría normalmente seis semanas. Deloitte señaló que existían varias lagunas e incoherencias entre los datos disponibles. Mencionó que la valoración debía considerarse muy incierta y provisional a los efectos del artículo 36 de la Directiva 2014/59 y que se había incluido en la valoración un colchón para pérdidas adicionales, con arreglo al artículo 36, apartado 9, de la Directiva 2014/59, que corresponde al artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014.

591 El artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014 contempla expresamente el supuesto de que, por la urgencia de las circunstancias del caso, no sea posible cumplir los requisitos establecidos en los apartados 7 y 9 de ese artículo, a saber, en particular, que no sea posible completar la valoración con determinada información según figure en la contabilidad y los registros contables. Además, esa disposición, reconociendo la existencia de incertidumbres inherentes a cualquier valoración provisional, establece, en su párrafo segundo, que tal valoración incluya un colchón para pérdidas adicionales.

592 Así, con arreglo a dicha disposición, Deloitte se limitó a indicar que, dado el poco tiempo del que había dispuesto para realizar la valoración, había tenido que basarse en información incompleta. Precisó que la valoración que había efectuado debía considerarse una valoración provisional en virtud del artículo 36, apartado 9, de la Directiva 2014/59.

593 Además, del artículo 20, apartado 13, del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que, habida cuenta de la urgencia de la situación, la JUR podía basarse en la valoración 2, efectuada con arreglo al artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014, para adoptar el dispositivo de resolución, extremo este que, por lo demás, la demandante no discute.

594 Por lo tanto, procede considerar que, habida cuenta de las restricciones temporales y de la información disponible, determinadas incertidumbres y aproximaciones son inherentes a cualquier valoración provisional efectuada con arreglo al artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014, y las reservas formuladas por Deloitte no significan que la valoración 2 no fuera «razonable, prudente y realista», en el sentido del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

595 Por otra parte, la demandante sostiene que la valoración 2 solo puede ser fiable si se completa con una valoración definitiva. Ahora bien, según la demandante, la JUR confirmó que no habría valoración definitiva *a posteriori*.

596 Cabe señalar a este respecto que, el 30 de julio de 2018, en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, la JUR indicó que la valoración 2 no iría seguida de una valoración definitiva *a posteriori*. Dadas las particularidades del presente asunto, señaló haber llegado a la conclusión de que una valoración definitiva *a posteriori* no cumpliría ninguna finalidad práctica en el marco del artículo 20, apartado 11, del Reglamento n.º 806/2014 ni tampoco podría conducir a una decisión de compensación, contemplada en el artículo 20, apartado 12, del mismo Reglamento.

597 Procede señalar que la valoración definitiva *a posteriori* prevista en el artículo 20, apartado 11, del Reglamento n.º 806/2014 es, por definición, posterior a la adopción del dispositivo de resolución.

598 Además, como se ha indicado en el apartado 594 anterior, con arreglo al artículo 20, apartado 13, del Reglamento n.º 806/2014, una valoración provisional como la valoración 2 se considera una base válida para adoptar el dispositivo de resolución.

599 Basta con señalar que, según reiterada jurisprudencia, la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto (véase la sentencia de 3 de septiembre de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión, C-398/13 P, EU:C:2015:535, apartado 22 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, para apreciar la legalidad de ese acto, queda excluida la consideración de elementos posteriores a la fecha en la que el acto de la Unión fue adoptado (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2014, Si.mobil/Comisión, T-201/11, EU:T:2014:1096, apartado 64 y jurisprudencia citada).

600 De ello se desprende que el hecho de proceder o no a una valoración definitiva *a posteriori*, que es manifiestamente posterior a la adopción del dispositivo de resolución, no puede afectar a la validez de este.

601 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda alegación.

3) Sobre la tercera alegación, relativa a la metodología utilizada en la valoración 2

602 En primer lugar, la demandante sostiene que, en la valoración 2, Deloitte partió del principio de que la valoración de Banco Popular debía realizarse en el marco de un escenario de liquidación, lo que supone aplicar los criterios del artículo 20, apartados 16 y 17, del Reglamento n.º 806/2014, y que ello constituye un error manifiesto e infringe el artículo 20, apartado 8, de dicho Reglamento. Estima que la valoración 2 no podía aplicar el criterio del valor de liquidación del banco —criterio pertinente para la valoración 3, que constituye una valoración distinta de la valoración 2—.

603 Debe señalarse que esta alegación parte de una comprensión errónea de la metodología empleada para llevar a cabo la valoración 2. Dicha valoración está compuesta por dos partes: una contiene la valoración provisional de Banco Popular y la otra consiste en una simulación de liquidación. La primera parte tiene por objeto determinar el valor económico de Banco Popular en el marco de la aplicación del instrumento de venta del negocio. La segunda parte tiene por objeto determinar si los accionistas y acreedores habrían recibido mejor tratamiento en el supuesto de que Banco Popular se hubiera liquidado en el marco de un procedimiento de insolvencia ordinario con arreglo a la legislación española.

604 La JUR adoptó el dispositivo de resolución teniendo en cuenta la primera parte de la valoración 2, que contenía la valoración propiamente dicha del activo y del pasivo de Banco Popular. En cambio, teniendo en cuenta que Deloitte precisó que no disponía de toda la información necesaria ni de tiempo suficiente sino para realizar una estimación meramente indicativa en esa fase, la segunda parte de la valoración 2 corresponde a una primera simulación, de conformidad con el artículo 20, apartado 9, del Reglamento n.º 806/2014. La valoración 3, que es la valoración definitiva que tiene por objeto determinar si los accionistas y acreedores habrían recibido mejor tratamiento si Banco Popular se hubiera liquidado en el marco de un procedimiento de insolvencia ordinario, con arreglo al artículo 20, apartado 16, del Reglamento n.º 806/2014, se realizó con posterioridad a la resolución.

605 Pues bien, el valor de liquidación cuya utilización por Deloitte impugna la demandante corresponde a la segunda parte de la valoración 2. En el marco de la primera parte, Deloitte tuvo en cuenta el valor de enajenación de Banco Popular.

606 Por lo que respecta a la metodología utilizada, Deloitte indicó, en la valoración 2, que el supuesto utilizado para determinar el valor económico era la venta del banco según el instrumento de venta del negocio. Con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra f), del Reglamento n.º 806/2014, la valoración pretendía informar la decisión sobre los activos, derechos, pasivos o instrumentos de propiedad que habían de transmitirse e informar el concepto de la JUR en cuanto a lo que constituyen condiciones comerciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 24, apartado 2, letra b), del mismo Reglamento.

607 Deloitte explicó que «[su] valoración económica pretend[ía] aportar una estimación del valor que [podría] proponer un comprador potencial para el banco en su conjunto, a raíz de un procedimiento de subasta abierto, justo y competitivo (un "valor de enajenación" con arreglo al artículo 11 de las normas técnicas de regulación […])».

608 Del considerando 6 de las normas técnicas de regulación se desprende que la elección de la base de evaluación más adecuada (valor de mantenimiento o valor de enajenación) debe hacerse respecto de las medidas de resolución concretas que la autoridad de resolución esté contemplando.

609 Por lo que respecta a la elección de la base de evaluación, el artículo 11, apartado 4, de las normas técnicas de regulación, reproducido en el artículo 11, apartado 4, del Reglamento Delegado 2018/345, indica lo siguiente:

> «Cuando las medidas de resolución a que se refiere el artículo 10, apartado 1, exijan que los activos y pasivos sean mantenidos por una sociedad que siga siendo una entidad en funcionamiento, el valorador utilizará el valor de mantenimiento como base de valoración adecuada. El valor de mantenimiento podrá, si se considera justo, prudente y realista, prever una normalización de las condiciones de mercado.
>
> El valor de mantenimiento no se utilizará como base de valoración cuando los activos se transfieran a una entidad de gestión de activos, de conformidad con el artículo 42 de la Directiva 2014/59, o a una entidad puente, de conformidad con su artículo 40, o cuando se utilice un instrumento de venta del negocio de conformidad con el artículo 38 de dicha Directiva.»

610 Según el artículo 12, apartado 4, de las normas técnicas de regulación, reproducido en el artículo 12, apartado 4, del Reglamento Delegado 2018/345, «cuando la situación de una sociedad le impida mantener un activo o continuar un negocio, o si, por cualquier otro motivo, la autoridad de resolución considera necesaria la venta para lograr los objetivos de resolución, los flujos de efectivo esperados se referenciarán a los valores de enajenación esperados dentro de un determinado período de enajenación».

611 Los factores que deben tenerse en cuenta para determinar el valor de enajenación, a efectos del instrumento de venta del negocio, están definidos en el artículo 12, apartados 5 a 7, de las normas técnicas de regulación, reproducido en el artículo 12, apartados 5 a 7, del Reglamento Delegado 2018/345.

612 De ello se desprende que la demandante no puede sostener que el valor de enajenación no era la metodología correcta para apreciar el valor de Banco Popular en el marco de la valoración 2.

613 En segundo lugar, la demandante alega que la valoración 2 no tuvo en cuenta el valor de mercado de Banco Popular antes de la resolución.

614 Procede señalar que el valor de la acción de Banco Popular en el mercado antes de la adopción de la decisión de resolución no puede constituir un criterio de valoración del valor de enajenación de Banco Popular en el marco de la aplicación del instrumento de venta del negocio.

615 El artículo 2, apartado 1, de las normas técnicas de regulación establece:

«Al llevar a cabo la valoración, el valorador considerará las circunstancias que afecten a los flujos de efectivo esperados de los activos y pasivos de una sociedad, así como los tipos de descuento aplicables a los mismos, y procurará reflejar fielmente la situación financiera de la sociedad en el contexto de los riesgos y oportunidades que se le planteen.»

616 Por lo que respecta, más concretamente, al valor de enajenación, el artículo 12, apartado 5, de las normas técnicas de regulación establece:

«El valor de enajenación será determinado por el valorador sobre la base de los flujos de efectivo, una vez deducidos los costes de enajenación y el valor esperado de las posibles garantías otorgadas, que la entidad pueda razonablemente esperar en las condiciones imperantes en el mercado en ese momento a través de una venta o transferencia ordenada de activos o pasivos. Si procede, atendiendo a las medidas que vayan a adoptarse en el marco del dispositivo de resolución, el valorador podrá determinar el valor de enajenación aplicando una reducción, en concepto de posible descuento por venta acelerada, al precio de mercado observable de esa venta o transferencia. Para determinar el valor de enajenación de los activos que no tengan un mercado líquido, el valorador tomará en consideración los precios observables en mercados en los que se negocien activos similares o los cálculos mediante un modelo utilizando parámetros de mercado observables, reflejando oportunamente los descuentos por iliquidez.»

617 La valoración 2 tenía por objeto determinar lo que un posible adquirente estaría dispuesto a pagar por Banco Popular en las circunstancias existentes en la fecha de adopción del dispositivo de resolución. A este respecto, por lo que respecta a la metodología utilizada en la valoración 2, Deloitte indicó que había adoptado un enfoque por categorías, ajustando los valores contables de cada clase de activos y pasivos para estimar las pérdidas o las ganancias y otros ajustes que todo comprador aplicaría al valor. Presentó una horquilla de valoración para cada clase de activos y de pasivos.

618 Procede considerar, por una parte, que el valor de mercado de Banco Popular antes de que se declarara que estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo no puede constituir un criterio para determinar el valor de enajenación del banco. A este respecto, como señala la Comisión, los mercados ignoraban la inminente resolución de Banco Popular, el alcance de las medidas proyectadas y el hecho de que, si la resolución no tuviera lugar, Banco Popular sería objeto de un procedimiento de insolvencia, de modo que la cotización de la acción de dicha entidad antes de la resolución no se correspondía necesariamente con su valor económico real.

619 Por otra parte, el valor de la acción de Banco Popular en el mercado no puede constituir un dato suficiente que permita establecer una estimación por categorías o grupos de activos.

620 Por estos motivos, contrariamente a lo que indica el informe pericial, el valor de mercado de Banco Popular no puede considerarse un indicador de su valor a efectos de la valoración de 2.

621 Por otra parte, en la valoración 2, Deloitte explicó por qué razón el valor de mercado de Banco Popular no constituía una metodología apropiada para apreciar su valor de enajenación. En particular, Deloitte indicó que, dada la situación en la que se encontraba el banco, el precio de la acción había experimentado una gran volatilidad.

622 A este respecto, en el informe pericial se indica que «el precio por acción vigente es una evidencia directa del precio que un comprador estaría dispuesto a abonar por un pequeño paquete accionarial con independencia de su volatilidad». Ahora bien, basta con recordar que el valor de enajenación que debía estimar Deloitte se refería a la adquisición del conjunto de Banco Popular y no solo a algunas acciones.

623 En tercer lugar, la demandante sostiene que la valoración 2 incluye un colchón para pérdidas sin ninguna justificación, lo cual considera contrario al artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014.

624 A este respecto, procede recordar que el artículo 20, apartado 10, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014 indica que la valoración provisional a que hace referencia el párrafo primero incluirá un colchón para pérdidas adicionales, con la justificación adecuada.

625 El artículo 13 de las normas técnicas de regulación define el método para calcular e incluir en la valoración un colchón para pérdidas adicionales y prevé lo siguiente:

«1. Para hacer frente a la incertidumbre de las valoraciones provisionales realizadas de conformidad con el artículo 36, apartado 4, letras b) a g), de la Directiva 2014/59/UE, el valorador incluirá en la valoración un colchón para tener en cuenta los hechos y circunstancias que apoyen la existencia de pérdidas adicionales de cuantía o fecha inciertas. A fin de evitar una doble contabilización de la incertidumbre, el valorador deberá explicar y justificar debidamente las hipótesis que sustenten el cálculo del colchón.

2. Con vistas a determinar el tamaño del colchón, el valorador identificará los factores que puedan afectar a los flujos de efectivo esperados como resultado de las medidas de resolución que puedan adoptarse.»

626 A este respecto, procede recordar que Deloitte, en la carta de presentación de la valoración 2, indicó expresamente que esta valoración incluía un colchón para pérdidas adicionales con arreglo al artículo 36, apartado 9, de la Directiva 2014/59 y que aplicaba las normas técnicas de regulación que establecen que la valoración debe incluir un colchón para pérdidas adicionales. Deloitte mencionó que el colchón para pérdidas adicionales formaba parte integrante de la valoración 2 y que los detalles figuraban en el informe sobre la valoración 2 y su anexo.

627 Así, por lo que respecta a la justificación de este colchón, procede señalar que, en la valoración 2, para cada categoría de activos, Deloitte dio explicaciones sobre las diferentes circunstancias que podían dar lugar a pérdidas adicionales y mencionó las incertidumbres en relación con su evaluación. De este modo, Deloitte justificó la inclusión del colchón para pérdidas adicionales con arreglo a los requisitos de las normas técnicas de regulación.

628 Es preciso señalar que la demandante no formula ninguna alegación tendente a rebatir estas explicaciones que figuran en la valoración 2. En el informe pericial, el perito se limita a afirmar que Deloitte no cuantificó, explicó ni justificó el colchón para pérdidas adicionales.

629 Por lo tanto, procede desestimar la tercera alegación.

4) Sobre la cuarta alegación, relativa a la contradicción con la valoración 1

630 La demandante alega que la valoración 2 está en contradicción con el hecho de que Banco Popular fue considerado solvente en la valoración 1 y en la evaluación del BCE para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo y con el hecho de que el Banco de España declaró la solvencia de Banco Popular el 5 de junio de 2017.

631 Cabe recordar que, el 5 de junio de 2017, la JUR adoptó la valoración 1, con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, que tenía por objeto informar la determinación de si se cumplían las condiciones para la resolución o las condiciones para la amortización o conversión de instrumentos de capital. En particular, la JUR indicó que la valoración 1 tenía por objeto contribuir a determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

632 Si bien las normas técnicas de la ABE, adoptadas el 23 de mayo de 2017, no eran vinculantes, sí estaban disponibles en el momento en que se hizo la valoración 2. En la valoración 2, Deloitte indicaba expresamente haber seguido las exigencias de las normas técnicas de la ABE.

633 En su resumen introductorio, las normas técnicas de la ABE especifican la necesidad de distinguir entre dos tipos de valoraciones anteriores a la resolución: la valoración 1, realizada con arreglo al artículo 36, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/59, que es el equivalente del artículo 20, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, y la valoración 2, realizada con arreglo al artículo 36, apartado 4, letras b) a g), de la Directiva 2014/59, que corresponde al artículo 20, apartado 5, letras b) a g), del Reglamento n.º 806/2014.

634 El considerando 1 de las normas técnicas de regulación, reproducido en el considerando 1 del Reglamento Delegado 2018/345, recuerda esta distinción, entre, por un lado, la valoración inicial destinada a examinar si se cumplen las condiciones para la amortización y conversión de instrumentos de capital o las condiciones para la resolución y, por otro, la valoración posterior que servirá de base para la decisión de aplicar uno o varios instrumentos de resolución. Las normas técnicas de regulación establecen criterios diferentes para realizar la valoración 1 y la valoración 2.

635 Además, procede recordar que, según el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, el BCE o la JUR evaluarán si se cumple esa condición.

636 En cuanto a la alegación de la demandante de que las conclusiones de las valoraciones 1 y 2 eran contradictorias, basta con señalar que esta alegación es inoperante.

637 En efecto, la valoración 1, adoptada el 5 de junio de 2017, con la que se pretendía determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo con el fin de examinar si se cumplían las condiciones para la amortización y conversión de instrumentos de capital o las condiciones para la resolución, quedó obsoleta a raíz de la evaluación llevada a cabo por el BCE el 6 de junio de 2017 para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

638 Es cierto que, en la valoración 1, la JUR indicó que, en la fecha de referencia de su evaluación, a saber, el 31 de marzo de 2017, Banco Popular era solvente. No obstante, por un lado, cabe recordar que el BCE se basó en las numerosas retiradas de depósitos de Banco Popular a partir de los meses de abril y mayo de 2017 y en la incapacidad de este de generar nueva liquidez para concluir que, el 6 de junio de 2017, Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo. Por otro lado, la conclusión del BCE se basaba en que Banco Popular no podría hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento, en el sentido del artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, y no en que Banco Popular fuera insolvente de acuerdo con su balance. Así pues, como señala acertadamente la JUR, las conclusiones de la valoración 1 ya no eran pertinentes en la fecha de la resolución.

639 Por otra parte, debe señalarse que algunas diferencias entre las conclusiones de la valoración 1 y de la valoración 2 se explican por el hecho de que estas valoraciones, al tener finalidades diferentes, se basan en criterios de evaluación diferentes definidos en las normas técnicas de la ABE. Según dichas normas técnicas, la valoración 1 tiene por objeto principal determinar si el valor total de los activos de la entidad supera el de sus pasivos, es decir, en otros términos, si la entidad es solvente de acuerdo con su balance, mientras que la valoración 2 debe basarse en el valor económico y no en el valor contable de la entidad.

640 Por último, en la medida en que la valoración 2 debe tener en cuenta el valor económico y no el valor contable de Banco Popular, la demandante no puede alegar la existencia de una contradicción entre la constatación de que Banco Popular era solvente, efectuada en la valoración 1, en la evaluación del BCE o por el Banco de España, y la conclusión de la valoración 2.

641 Por lo tanto, procede desestimar la cuarta alegación.

5) Sobre la quinta alegación, relativa a la existencia de errores manifiestos de apreciación

642 La demandante alega que, según el informe pericial, la valoración 2 contiene errores manifiestos de apreciación.

643 En primer lugar, procede señalar que la demandante sostiene que, según el informe pericial, la valoración 2 está distorsionada a la baja en la medida en que no tienen en cuenta datos de mercado ni los datos de los auditores, que habían tenido tiempo para valorar a Banco Popular.

644 A este respecto, en lo referente al valor de mercado, es preciso remitirse al análisis que figura en los apartados 615 a 622 anteriores. En cuanto a los datos de los auditores, procede señalar que el valor que estos atribuyeron a los activos de Banco Popular corresponde a su valor contable. Por lo tanto, estos datos no pueden compararse con los relativos al valor económico de los activos, que Deloitte debía tomar en consideración para determinar el valor de enajenación de Banco Popular.

645 En primer término, por lo que respecta a los préstamos y partidas por cobrar, la demandante alega, basándose en el informe pericial, que su valoración no es realista en la medida en que contradice tanto los coeficientes de provisiones aprobados por el supervisor como la valoración 1, en la que no se redujo el valor contable de la cartera de préstamos.

646 Basta con recordar que del apartado 644 anterior y del análisis de la cuarta alegación se desprende que los datos del supervisor y la valoración 1, en la medida en que solo tienen en cuenta el valor contable de los activos de Banco Popular, no son pertinentes a efectos de la comparación con la valoración 2.

647 Además, procede señalar que los préstamos y partidas por cobrar forman parte de los elementos con respecto de los cuales existe una gran incertidumbre y a los que el valorador deberá prestar especial atención según se desprende del artículo 8, letra a), de las normas técnicas de regulación, que establece:

«Los préstamos o carteras de préstamos, cuyos flujos de efectivo esperados dependen de la capacidad, voluntad o alicientes de la contraparte para cumplir su obligación, cuando tales expectativas se deriven de hipótesis relativas a las tasas de morosidad, las probabilidades de impago, la pérdida en caso de impago, o las características de los instrumentos, en particular cuando los patrones de pérdidas respecto de una cartera de préstamos lo evidencien».

648 Además, en las páginas 4 a 11 del anexo de la valoración 2, Deloitte explicó los ajustes que había efectuado en relación con la valoración de los préstamos y partidas por cobrar, en particular habida cuenta de los riesgos de impago. La demandante no formula ninguna alegación para rebatir dichos ajustes.

649 En segundo término, por lo que respecta a los activos inmobiliarios, la demandante alega, basándose en el informe pericial, que la valoración 2 redujo de manera injustificada su valor al no tener en cuenta las tasaciones de estos activos efectuadas por los expertos autorizados por el Banco de España. Sostiene que la valoración 2 ignora el valor que dan a estos activos los auditores de Banco Popular y las recomendaciones del Banco de España para valorarlos.

650 Procede desestimar esta alegación por cuanto se basa en una comparación con las evaluaciones realizadas por los auditores, que no son pertinentes.

651 Además, procede señalar que esta alegación no es lo suficientemente clara como para comprender su alcance. En particular, la demandante no precisa cuáles son los expertos autorizados por el Banco de España ni las recomendaciones del Banco de España que fueron ignoradas por Deloitte.

652 En cualquier caso, de la lectura del informe pericial se desprende que las «recomendaciones del Banco de España» remiten a la Circular 4/2016 de este. El perito señala que, por lo que se refiere a la valoración de los activos inmobiliarios adjudicados, Deloitte utilizó la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (BOE n.º 85, de 9 de abril de 2003, p. 13678), para realizar ajustes, lo que tuvo como resultado un valor inferior del que se habría obtenido de haberse seguido la Circular 4/2016. A este respecto, basta con señalar que el perito no niega la aplicabilidad de la norma ECO 805/2003.

653 Además, en el informe sobre la valoración 2, Deloitte estimó que una valoración justa de los activos inmobiliarios adjudicados requería un ajuste comprendido entre el 42 y el 47 % en relación con las tasaciones aportadas por Banco Popular. En el anexo de la valoración 2, Deloitte indicó que la mayor parte de las incoherencias observadas se debían a una consideración inadecuada de la norma ECO/805/2003, que establece las normas obligatorias para la valoración de bienes inmuebles en el sector bancario español. En particular, Deloitte indica que esas incoherencias se refieren, en particular, a la evaluación de las expectativas urbanísticas y al progreso de las obras.

654 En el informe pericial, el perito no expone ningún argumento dirigido a rebatir esta apreciación de Deloitte en la valoración 2 y se limita a mencionar que los expertos autorizados por el Banco de España también estaban cualificados para valorar activos inmobiliarios de Banco Popular.

655 De ello se desprende que Deloitte explicó el método utilizado, en la valoración 2, para valorar los activos inmobiliarios de Banco Popular y justificó las razones por las que su valoración de los activos inmobiliarios adjudicados era distinta de la aportada por Banco Popular.

656 En tercer término y por lo que respecta a los activos fiscales diferidos, la demandante sostiene que Deloitte procedió a su valoración sin disponer de la documentación necesaria y que esta valoración contradice la valoración 1.

657 Basta con recordar que del análisis de la cuarta imputación se desprende que la alegación de la demandante relativa a la contradicción con la valoración 1 es inoperante.

658 Por lo que respecta a la valoración de activos fiscales diferidos, Deloitte indicó, en el anexo de la valoración 2, la incertidumbre de su evaluación asociada al tiempo y a la información disponible y que es inherente a la propia naturaleza de dichos activos. A este respecto, Deloitte dio explicaciones sobre el método utilizado para valorar los activos fiscales diferidos y sobre las hipótesis que había tenido en cuenta.

659 Por ejemplo, en el informe de valoración 2, Deloitte indicó que la valoración de los activos fiscales diferidos no protegidos dependería de los beneficios imponibles futuros del comprador (plan de negocio) y de los niveles de crédito fiscal existentes. Explicó, en particular, en el anexo de la valoración 2, que la valoración de los activos fiscales diferidos no protegidos dependía del adquirente, en particular de si se trataba de una entidad española o extranjera y que, en el supuesto de que el adquirente fuera un banco español, su carácter recuperable y su contabilización en el balance dependerían del plan de negocio de Banco Popular y del plan del adquirente. El informe sobre la valoración indica que la evaluación realizada por Deloitte tiene en cuenta estas diferentes hipótesis.

660 Por último, procede recordar que la existencia de incertidumbres es inherente a cualquier valoración provisional efectuada sobre la base del artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014.

661 Pues bien, la demandante no formula ninguna alegación dirigida a cuestionar el método de valoración de los activos fiscales diferidos utilizado por Deloitte y explicado en las páginas 27 a 33 del anexo de la valoración 2.

662 En cuarto término y por lo que respecta a las contingencias legales, la demandante se remite al informe pericial, según el cual la valoración 2 aumentó de manera injustificada la provisión para dichas contingencias.

663 Basta con señalar que el informe pericial se limita a comparar el resultado de la valoración de las contingencias legales efectuada por Deloitte con la recogida en el informe de auditoría de Banco Popular.

664 Estas apreciaciones no pueden desvirtuar los ajustes realizados por Deloitte sobre la base de su propia pericia y de las tendencias del sector que condujeron a diferentes hipótesis explicadas en las páginas 34 a 38 del anexo de la valoración 2.

665 Por otra parte, la demandante considera que la valoración 2 no tuvo en cuenta las sinergias significativas que Banco Popular presentaba para Banco Santander, demostradas por la importante subida de la cotización en bolsa de Banco Santander el 7 de junio de 2017 y los dos días siguientes.

666 A este respecto, basta con señalar que la valoración 2 tenía por objeto determinar el valor de enajenación de Banco Popular para cualquier adquirente potencial. Por lo tanto, en la valoración 2, Deloitte no podía tener en cuenta las sinergias relativas a un adquirente cuya identidad ignoraba. Por lo tanto, carece de pertinencia el valor concreto atribuido a los activos y pasivos de Banco Popular en la contabilidad de Banco Santander tras su integración.

667 Por lo tanto, la demandante no ha demostrado la existencia de errores manifiestos de apreciación en la valoración 2 y procede desestimar la quinta alegación.

668 De todo lo anterior se desprende que debe desestimarse la segunda parte del motivo y el noveno motivo de recurso en su totalidad.

10. Décimo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE

669 La demandante alega que la JUR, en el dispositivo de resolución, infringió el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014, incumplió el deber de diligencia e infringió el artículo 296 TFUE, al acordar la amortización de las acciones y la venta del negocio sin analizar si existían otras alternativas que destruyeran menos riqueza para los accionistas.

670 En primer lugar, la demandante sostiene que nada en la motivación del dispositivo de resolución muestra que la JUR haya examinado otras alternativas menos gravosas para los accionistas antes de proceder a la amortización de los instrumentos de capital de Banco Popular y a la venta del negocio. Según la demandante, el JUR no justificó si otras soluciones hubieran permitido evitar la destrucción de riqueza para los accionistas con arreglo al artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014.

671 Procede señalar que las alegaciones de la demandante se basan en una interpretación errónea del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, citado en el apartado 521 anterior.

672 De esta disposición se desprende que los objetivos de resolución previstos en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 806/2014 deben alcanzarse, en la medida de lo posible, con un instrumento de resolución que dé lugar a la menor destrucción de riqueza. No obstante, como puntualiza esta disposición, cuando la destrucción de riqueza resultante del instrumento de resolución elegido sea necesaria para alcanzar dichos objetivos y, por tanto, para el interés público, la resolución no podrá considerarse desproporcionada.

673 Además, como subraya la Comisión, la destrucción de riqueza en el sentido del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014 no se refiere únicamente a los intereses patrimoniales de los accionistas y de los titulares de instrumentos de capital del ente, sino también a los de sus depositantes, empleados y demás acreedores.

674 Contrariamente a lo que sostiene la demandante, esta disposición no implica apreciar la proporcionalidad de la medida de resolución en relación con la vulneración del derecho de propiedad de los accionistas.

675 Procede recordar que, en el artículo 5.2 del dispositivo de resolución, la JUR indicó que el instrumento de venta del negocio constituía un medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzar los objetivos de la resolución referidos en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, a saber, garantizar la continuidad de las funciones esenciales y preservar la estabilidad financiera. En el artículo 5.3 del dispositivo de resolución, mencionado en el apartado 339 anterior, la JUR explicó las razones por las que los demás instrumentos de resolución previstos por el Reglamento n.º 806/2014 no eran adecuados y no permitían alcanzar los objetivos de la resolución en la misma medida.

676 Así, la JUR indicó las razones por las que los demás instrumentos de resolución, como la segregación de activos, que según la demandante habría permitido evitar la destrucción de riqueza para los accionistas, no habrían permitido alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 806/2014.

677 Contrariamente a lo que sostiene la demandante, dado que la JUR justificó que el instrumento de venta del negocio era necesario para la consecución de esos objetivos, no estaba obligada a indicar si otras soluciones hubieran permitido evitar la destrucción de riqueza en el sentido del artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014.

678 Por otra parte, procede señalar que, en el artículo 4.5 del dispositivo de resolución, la JUR concluyó que la resolución contribuía también a minimizar la destrucción de riqueza, teniendo en cuenta que una liquidación de Banco Popular habría ocasionado pérdidas mayores para los acreedores que la resolución. La JUR también consideró, en el artículo 4.6 del dispositivo de resolución, que los inconvenientes y costes derivados de la adopción de la medida de resolución, principalmente las pérdidas sufridas por los accionistas y acreedores subordinados, se compensarían con los beneficios derivados de ella, a saber, el mantenimiento de las funciones críticas, la limitación de los efectos adversos para la economía y la estabilidad financiera y el hecho de evitar pérdidas que pudieran sufrir otros acreedores.

679 De ello se desprende que, contrariamente a lo que alega la demandante, la JUR tuvo en cuenta, en el dispositivo de resolución, la destrucción de riqueza que el instrumento de venta del negocio podía suponer para los accionistas de Banco Popular.

680 En segundo lugar, la demandante sostiene que la JUR no examinó si el instrumento de segregación de activos, combinado con un préstamo del FUR, hubiera sido apropiado para resolver los problemas de liquidez y restablecer la confianza del mercado y, de este modo, rebasó los límites de su facultad de apreciación. La demandante sostiene que, según el informe pericial que figura como anexo de la demanda, mencionado en el apartado 483 anterior, una segregación de activos combinada con otras medidas destinadas a aportar liquidez era, en principio, factible y hubiera permitido evitar una destrucción de riqueza para los accionistas contraria al artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014.

681 Procede comenzar recordando que, en el artículo 5.3 del dispositivo de resolución, mencionado en el apartado 339 anterior, la JUR consideró que el instrumento de segregación de activos, combinado con el instrumento de recapitalización interna o con el instrumento de la entidad puente, no permitía alcanzar los objetivos de la resolución en la misma medida que el instrumento de venta del negocio.

682 Además, la demandante no formula ninguna alegación que pueda demostrar que la solución que invoca, a saber, una segregación de activos combinada con una provisión de liquidez, fuera efectivamente posible habida cuenta de la situación de liquidez de Banco Popular y de la urgencia con la que debía adoptarse el dispositivo de resolución, ni que esta solución hubiera permitido restablecer la viabilidad de Banco Popular a largo plazo.

683 Así, en la demanda, la demandante se limita a remitirse a la parte del informe pericial anexo a la demanda titulada «La Decisión no considera adecuadamente esquemas de resolución alternativos». Pues bien, basta con señalar que, en dicho informe, realizado el 16 de septiembre de 2017 sobre la base de la versión del dispositivo de resolución publicada en julio de 2017, los peritos reconocen numerosas lagunas en su análisis asociadas al hecho de que la versión del dispositivo de resolución de que disponían estaba censurada y de que ignoraban el alcance de los problemas de liquidez de Banco Popular. Señalan que Banco Popular era solvente y se basan en un cierto número de hipótesis puramente teóricas relativas a la venta de determinados activos. En cambio, dicho informe no contiene ningún análisis dirigido a demostrar que era factible en la práctica una solución alternativa al instrumento de venta del negocio en vista del deterioro de la situación de liquidez de Banco Popular y de la urgencia. Dicho informe no acredita que esas ventas de activos fueran efectivamente factibles en las circunstancias que concurrían en la fecha de la resolución.

684 Como señala la JUR, la demandante no explica suficientemente cómo la solución alternativa hubiese sido tan efectiva, legalmente viable y menos onerosa que la venta de activos a través del instrumento de venta del negocio. A este respecto, procede señalar que los peritos que realizaron el informe pericial de 16 de septiembre de 2017 también realizaron el dictamen pericial que figura en el anexo de la réplica, mencionado en el apartado 484 anterior, en el que admitieron que, a falta de información disponible, no habían podido explicar con más detalle, en su primer informe, cómo podía funcionar esta solución alternativa.

685 Además, el informe pericial adjunto a la demanda no tiene en cuenta los objetivos de la resolución, previstos en el artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014, y no demuestra, por tanto, que la aplicación de otro instrumento de resolución, como la segregación de activos, hubiera permitido alcanzar dichos objetivos de manera tan eficaz como el instrumento de venta del negocio.

686 Por último, como señalan la Comisión y la JUR, la aplicación del instrumento de segregación de activos requiere un plazo que no estaba disponible en la fecha de la resolución.

687 A este respecto, en la réplica, la demandante sostiene que la JUR hubiera podido llevar a cabo una segregación de activos en una situación de urgencia. A este respecto, se remite a la sección 8 del informe pericial que figura como anexo de la réplica. Pues bien, basta con señalar que dicho informe pericial anexo a la réplica se limita a indicar que las partes clave de este ejercicio podrían llevarse a cabo en un plazo sustancialmente más corto que los seis a nueve meses mencionados por la Comisión. Estos elementos no permiten demostrar que el instrumento de segregación de activos fuera concretamente factible en la situación de emergencia en la que se encontraba Banco Popular.

688 La demandante alega asimismo que la segregación de activos podría haberse aplicado en una situación de urgencia si se hubiera preparado correctamente el plan de resolución de 2016.

689 Procede considerar, en línea con lo sostenido por la Comisión, que esta alegación no es pertinente, en la medida en que el plan de resolución de 2016 no podía contemplar la crisis de liquidez a la que tuvo que hacer frente Banco Popular a partir del mes de abril de 2017.

690 Debe señalarse a este respecto que, con arreglo al artículo 23, párrafo tercero, del Reglamento n.º 806/2014, «al adoptar un dispositivo de resolución, la Junta, el Consejo y la Comisión tendrán en cuenta y seguirán el plan de resolución a que se refiere el artículo 8, a no ser que, en vista de las circunstancias del caso, la Junta considere que los objetivos de resolución se alcanzarán de manera más eficaz tomando medidas que no estén previstas en dicho plan».

691 En el presente asunto, la JUR explicó, en los considerandos 44 a 46 del dispositivo de resolución, los motivos por los que el instrumento de resolución previsto en el plan de resolución de 2016 no era adecuado en relación con las circunstancias existentes en la fecha de la resolución. Así, señaló que el plan de resolución de 2016 se basaba en la hipótesis de que las graves dificultades de Banco Popular se debían a un deterioro de su situación de capital. Pues bien, en la medida en que las graves dificultades de Banco Popular se debían al deterioro de su situación de liquidez, la JUR indicó que no quedaba garantizado que el instrumento de recapitalización interna, contemplado en ese plan, hubiera permitido poner remedio de manera inmediata y eficaz la crisis de liquidez de Banco Popular.

692 De ello se desprende que las eventuales deficiencias del plan de resolución de 2016 no pueden dar lugar a la anulación de las Decisiones impugnadas y que las alegaciones de la demandante a este respecto son inoperantes. En particular, carece de pertinencia el informe especial n.º 23/2017 del Tribunal de Cuentas, con el título «[JUR]: ha comenzado la compleja tarea de construir la Unión Bancaria, pero aún queda mucho por hacer», mencionado por la demandante.

693 En tercer lugar, la demandante sostiene que la JUR incumplió su deber de diligencia y de buena administración al no analizar las eventuales soluciones ofrecidas por el artículo 76 del Reglamento n.º 806/2014, esto es, un préstamo del FUR, para resolver los problemas de liquidez de Banco Popular.

694 A este respecto, basta con señalar que, en virtud del artículo 76, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, en el marco del dispositivo de resolución, la JUR, al aplicar los instrumentos de resolución, podrá utilizar el FUR exclusivamente en la medida necesaria para la aplicación efectiva de los instrumentos de resolución para, entre otros fines, realizar préstamos a la entidad objeto de resolución. De ello se desprende claramente que esta posibilidad solo puede contemplarse en el marco de una medida de resolución y no constituye en ningún caso una medida alternativa a esta. Como señala la JUR, el recurso al FUR no puede utilizarse de manera aislada para resolver los problemas de liquidez de una entidad.

695 En cuarto lugar, y con carácter subsidiario, la demandante sostiene que la JUR podría haber acudido a otras medidas alternativas previstas en la Directiva 2014/59. A juicio de la demandante, la JUR incumplió su deber de diligencia y excedió los límites de su facultad de apreciación al no examinar la posibilidad de diseñar un instrumento *ad hoc*, en especial habida cuenta de que el Reglamento n.º 806/2014 no está diseñado para tratar problemas de liquidez

696 Basta con señalar, en línea con lo sostenido por la JUR, que solo puede utilizar los instrumentos de resolución contemplados en el artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014.

697 Por lo tanto, procede desestimar el décimo motivo de recurso.

11. Undécimo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 20, apartado 14, del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 20, apartados 11 y 15, del mismo Reglamento, y en un vicio sustancial de forma

698 Mediante este nuevo motivo de recurso formulado en la réplica, la demandante indica que, en su respuesta de 30 de julio de 2018 a una diligencia de ordenación del procedimiento, la JUR indicó que no procedería a una valoración definitiva *a posteriori* y sostiene que el dispositivo de resolución infringe el artículo 20, apartados 11, 14 y 15, del Reglamento n.º 806/2014. Afirma que el dispositivo de resolución se adoptó sin que existiesen las disposiciones y los mecanismos necesarios para que la valoración a la que se refiere el artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014 se basara en una información de los activos y pasivos de Banco Popular tan completa y actualizada como fuera posible.

699 La demandante sostiene que este nuevo motivo es admisible, en virtud del artículo 84 del Reglamento de Procedimiento, en la medida en que se basa en un elemento nuevo que apareció durante el procedimiento, esto es, la información comunicada por la JUR en su respuesta de 30 de julio de 2018 a una diligencia de ordenación del procedimiento, según la cual no se realizará una valoración definitiva *a posteriori*.

700 La Comisión alega que este motivo nuevo es inadmisible y, en cualquier caso, infundado, ya que la demandante se apoya en un elemento posterior a la adopción del dispositivo de resolución que no puede afectar a su legalidad. La JUR y Banco Santander sostienen, asimismo, que este motivo se refiere a una decisión de la JUR posterior a la adopción del dispositivo de resolución y que no puede afectar a la legalidad de este.

701 Basta con indicar que, por los mismos motivos que los expuestos en los apartados 597 a 600 anteriores, el hecho de proceder o no a una valoración definitiva *a posteriori*, que es manifiestamente posterior a la adopción del dispositivo de resolución, no puede afectar a la validez de las Decisiones impugnadas.

702 En sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de Banco Santander, la demandante sostiene que este motivo no se basa en la inexistencia de una valoración definitiva *a posteriori*, sino en el hecho de que el dispositivo de resolución estaba viciado desde su adopción, ya que no se observaron las garantías previstas en el artículo 20, apartado 14, del Reglamento n.º 806/2014.

703 Basta señalar que, mediante esta explicación, la demandante cuestiona los motivos que había expuesto para justificar la formulación de este nuevo motivo de recurso en la fase de réplica.

704 Por consiguiente, debe desestimarse el undécimo motivo de recurso.

12. Duodécimo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 20, apartados 3 y 5, del mismo Reglamento

705 Mediante este nuevo motivo de recurso formulado en la réplica, la demandante, tras acceder a las versiones de la valoración 2 publicadas en febrero y en octubre de 2018, alega que el dispositivo de resolución, del que la valoración 2 forma parte integrante, infringe el artículo 20, apartados 1 y 5, del Reglamento n.º 806/2014.

706 En primer término, la demandante sostiene que la valoración 2 solo contempló un instrumento de resolución, a saber, la venta del negocio, lo que es contrario al artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, en virtud del cual la valoración provisional debe efectuarse antes de adoptar una medida de resolución. Resulta contrario a esta disposición elaborar una valoración provisional después de haber elegido la medida de resolución que va a emplearse. En segundo término, afirma que el dispositivo de resolución infringe el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, en la medida en que la valoración 2 no fue realizada por una persona independiente. La demandante sostiene que Deloitte trabajó siguiendo las instrucciones de la JUR, no pudo formar su propia opinión, ya que la JUR le ordenó centrarse en el instrumento de venta del negocio, y que una parte de la valoración provisional, esto es, la valoración 1, fue realizada por la propia JUR. En tercer término, dado que el instrumento de resolución fue elegido previamente, la valoración 2 no pudo cumplir el objetivo, contemplado en el artículo 20, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014, de ofrecer a la JUR información acerca del tipo de instrumento de resolución que debía utilizarse.

707 La Comisión alega que este motivo nuevo de recurso es inadmisible.

708 Según el artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

709 Procede señalar que todas las alegaciones formuladas por la demandante en este motivo nuevo de recurso se basan, fundamentalmente, en el hecho de que la valoración 2 se realizó tomando en consideración un único instrumento de resolución, a saber, el instrumento de venta del negocio.

710 A este respecto, el considerando 42 del dispositivo de resolución, en la versión que figura como anexo de la demanda, indicaba lo siguiente:

«Dada la urgencia de las circunstancias del caso, Deloitte llevó a cabo una valoración provisional, conforme al [artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014]. Esa valoración provisional se efectuó con el propósito de:

[…]

c) Informar respecto a la decisión sobre las acciones o instrumentos de propiedad a transferir, así como el entendimiento de la JUR de lo que constituyen términos comerciales a efectos del instrumento de venta del negocio.»

711 De ello se desprende que el hecho de que Deloitte realizara una valoración provisional con el fin de apreciar las condiciones de realización del instrumento de venta del negocio es una información que ya figuraba en el dispositivo de resolución de que disponía la demandante en la fecha de interposición del recurso.

712 La demandante no menciona ningún elemento nuevo que haya llegado a su conocimiento debido a su acceso a una versión menos confidencial de la valoración 2, tal como se publicó en el sitio web de la JUR en febrero y en octubre de 2018, y que pudiera justificar el hecho de que dicho motivo solo se invocara en el escrito de réplica. Por lo tanto, la demandante no puede basarse en que únicamente tuvo acceso a la valoración 2 durante el procedimiento para justificar la admisibilidad de este nuevo motivo con arreglo al artículo 84 del Reglamento de Procedimiento.

713 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del duodécimo motivo de recurso.

714 En cualquier caso, procede señalar que las alegaciones de la demandante carecen de fundamento.

715 En primer término, contrariamente a lo que sostiene la demandante, del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, citado en el apartado 15 anterior, no se desprende que no pueda efectuarse una valoración teniendo en cuenta un instrumento de resolución particular. Por tanto, la demandante sostiene erróneamente que el hecho de que la valoración 2 solo contemplara el instrumento de venta del negocio es contrario al artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

716 En segundo término, procede señalar que el artículo 20, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014 define las finalidades de la valoración en función del instrumento de resolución aplicado. En particular, el artículo 20, apartado 5, letra f), del Reglamento n.º 806/2014 determina las finalidades de la valoración en el supuesto de que se aplique el instrumento de venta del negocio, que difieren de las mencionadas en el artículo 20, apartado 5, letras d) y e), del mismo Reglamento, relativas a los casos en que se apliquen el instrumento de recapitalización interna, el instrumento de la entidad puente o el instrumento de segregación de activos.

717 Además, el artículo 20, apartado 5, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, que establece que, si se cumplen las condiciones para la resolución, la valoración tiene por finalidad informar la decisión sobre la medida de resolución oportuna que deba adoptarse con respecto a un ente, debe interpretarse en el sentido de que la valoración debe facilitar a la JUR los elementos técnicos y económicos que permitan aplicar el instrumento de resolución elegido por esta.

718 El artículo 20, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014 no puede interpretarse en el sentido de que obliga al valorador a realizar una valoración que tenga en cuenta todos los instrumentos de resolución que puedan contemplarse. Por lo tanto, la demandante yerra al sostener que dicha disposición se oponía a que la valoración 2 se efectuara tomando en consideración el instrumento de venta del negocio, que la JUR había considerado el instrumento idóneo para cumplir los objetivos de la resolución.

719 En tercer término, por lo que respecta a las alegaciones de la demandante dirigidas a cuestionar la independencia del valorador, procede señalar que no corresponde a este definir él mismo cuál sería el instrumento de resolución más adecuado. Como señala la JUR, corresponde a la autoridad de resolución elegir el instrumento que se ajuste mejor a la situación del ente en cuestión.

720 Por lo tanto, no puede considerarse que el hecho de que la JUR haya estimado que el instrumento de venta del negocio era el más adecuado para cumplir los objetivos de la resolución y de que haya encargado a Deloitte realizar una valoración que respondiera a los objetivos de dicho instrumento menoscaba la independencia de Deloitte. Por último, procede señalar que la demandante no explica de qué manera el hecho de que la propia JUR realizara la valoración 1 puede poner en entredicho la independencia de Deloitte al efectuar esta la valoración 2, ya que estas dos valoraciones tienen objetivos diferentes.

13. Solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento y de prueba

721 La demandante solicitó al Tribunal que acordase diversas diligencias de ordenación del procedimiento y de prueba.

722 Por una parte, en la demanda y en la réplica, así como mediante escrito de 19 de abril de 2021, la demandante solicitó al Tribunal que requiriera la presentación de diversos documentos. Además, mediante escrito de 17 de mayo de 2021, la demandante solicitó al Tribunal que formulara preguntas escritas al Reino de España.

723 Procede recordar que, mediante su auto de diligencia de prueba de 12 de mayo de 2021, en virtud de los artículos 91, letra b), 92, apartado 3, y 103 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal ordenó a la JUR que presentara determinados documentos enumerados en el apartado 95 anterior. Mediante auto de 9 de junio de 2021, el Tribunal consideró que los documentos presentados por la JUR en su versión confidencial no eran pertinentes para la solución del litigio. En cambio, la carta de Banco Popular al BCE de 6 de junio de 2017, sin su anexo, fue comunicada a las demás partes.

724 Por otra parte, la demandante propuso en la demanda el examen de varios testigos.

725 Por lo que respecta a las solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento o de prueba presentadas por una parte de un litigio, procede recordar que solo el Tribunal puede decidir sobre la necesidad de completar la información de que dispone en los asuntos de que conoce (véanse las sentencias de 26 de enero de 2017, Mamoli Robinetteria/Comisión, C-619/13 P, EU:C:2017:50, apartado 117 y jurisprudencia citada, y de 12 de noviembre de 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, no publicado, EU:C:2020:918, apartado 53).

726 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, aunque una petición de examen de testigos formulada en la demanda indique con precisión los hechos en relación con los cuales procede oír al testigo o testigos y las razones que lo justifican, corresponde al Tribunal General apreciar la pertinencia de esta petición en relación con el objeto del litigio y con la necesidad de proceder al examen de los citados testigos (véanse las sentencias de 26 de enero de 2017, Mamoli Robinetteria/Comisión, C-619/13 P, EU:C:2017:50, apartado 118 y jurisprudencia citada, y de 22 de octubre de 2020, Silver Plastics y Johannes Reifenhäuser/Comisión, C-702/19 P, EU:C:2020:857, apartado 29).

727 En el presente asunto, procede señalar que los elementos que figuran en autos son suficientes para permitir al Tribunal adoptar una resolución, ya que este ha podido pronunciarse eficazmente sobre la base de las pretensiones, motivos y alegaciones formulados durante el procedimiento y habida cuenta de los documentos presentados por las partes.

728 De ello se deduce que deben desestimarse las solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento y de diligencias de prueba de la demandante, así como el recurso en su totalidad.

Costas

729 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, la JUR y Banco Santander, conforme a lo solicitado por estos.

730 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, el Reino de España, el Parlamento y el Consejo cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar a Aeris Invest Sàrl a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea, la Junta Única de Resolución (JUR) y Banco Santander, S. A.**

3) **El Reino de España, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.**

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de junio de 2022.

El Secretario El Presidente
E. Coulon G. De Baere

Índice

I. Marco jurídico . . . 2

II. Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso . . . 6

A. Situación de Banco Popular antes de la adopción del dispositivo de resolución . . . 6

B. Otros hechos anteriores a la adopción del dispositivo de resolución . . . 9

C. Dispositivo de resolución de Banco Popular de 7 de junio de 2017 . . . 12

D. Hechos posteriores a la adopción de la Decisión de resolución . . . 14

III. Procedimiento y pretensiones de las partes . . . 14

IV. Fundamentos de Derecho . . . 17

A. Sobre la nueva proposición de pruebas de 19 de abril de 2021 . . . 17

B. En cuanto al fondo . . . 17

1. Tercer motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad, por cuanto los artículos 21 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran los principios sobre delegación de competencias. . . . 19

2. Cuarto motivo, basado en una excepción de ilegalidad en cuanto los artículos 15 y 22 del Reglamento n.º 806/2014 vulneran el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, y el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 TUE, apartado 4 . . . 24

3. Quinto motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 18 y 20 del Reglamento n.º 806/2014 violan el derecho a ser oído consagrado en los artículos 17 y 41 de la Carta. . . . 34

4. Octavo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE . . . 43

a) Sobre la primera alegación, relativa al artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014 . . . 43

b) Sobre la segunda imputación, relativa al artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014 . . . 48

5. Primer motivo de recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la violación de los derechos de defensa, garantizados por los artículos 15 TFUE y 296 TFUE y por los artículos 42 y 47 de la Carta . . . 51

a) Sobre la primera alegación, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación . . . 51

b) Sobre la segunda alegación, basada en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva 54

6. Segundo motivo de recurso, basado en la vulneración del principio nemo auditur propriam turpitudinem allegans y en la infracción del artículo 88 del Reglamento n.º 806/2014 61

7. Sexto motivo de recurso, basado en la violación del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta, y en la infracción del artículo 5 TUE, apartado 4. 69

8. Séptimo motivo de recurso, basado en la violación del derecho a ser oído, consagrado en los artículos 17 y 41 de la Carta. 74

9. Noveno motivo de recurso, basado en la infracción de los artículos 14 y 20 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE 77

a) Sobre la primera parte, relativa al proceso de venta 77

b) Sobre la segunda parte, relativa a la valoración 2 84

1) Sobre la primera alegación, relativa al incumplimiento del deber de motivación 86

2) Sobre la segunda alegación, relativa a la fiabilidad de la valoración 2 86

3) Sobre la tercera alegación, relativa a la metodología utilizada en la valoración 2 88

4) Sobre la cuarta alegación, relativa a la contradicción con la valoración 1 92

5) Sobre la quinta alegación, relativa a la existencia de errores manifiestos de apreciación 93

10. Décimo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 14 del Reglamento n.º 806/2014, en el incumplimiento del deber de diligencia y en la infracción del artículo 296 TFUE 96

11. Undécimo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 20, apartado 14, del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 20, apartados 11 y 15, del mismo Reglamento, y en un vicio sustancial de forma 100

12. Duodécimo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 20, apartados 3 y 5, del mismo Reglamento. 101

13. Solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento y de prueba 103

Costas 104