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 — Recurso de anulación — Acto recurrible — Admisibilidad — Derecho a ser oído — Derecho de propiedad — Obligación de motivación — Artículos 18, 20 y 24 del Reglamento (UE) n.º 806/2014»

En el asunto T-481/17,

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

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), con domicilio en Zúrich (Suiza),

representadas por los Sres. R. C. Pelayo Jiménez, A. Muñoz Aranguren y R. Pelayo Torrent, abogados,

partes demandantes,

contra

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,

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado por la Sra. S. Centeno Huerta y los Sres. L. Aguilera Ruiz, S. Jiménez García 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,

por

* Lengua de procedimiento: español.

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

por

Comisión Europea, representada por el Sr. L. Flynn y la Sra. A. Steiblytė, 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 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.,

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 14 de junio de 2021,

dicta la siguiente

Sentencia

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 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.

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

24 Las demandantes, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), eran accionistas de Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular») antes de que se adoptara un dispositivo de resolución respecto de este.

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. 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 previsto 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, por 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 había confirmado 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 al 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.

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 había hecho 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 publicación 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 contra 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 la 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 disponibles 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 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.

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 decidido 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.

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.

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 al artículo 76, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 806/2014.

Procedimiento y pretensiones de las partes

84 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 2 de agosto de 2017, las demandantes interpusieron el presente recurso.

85 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de octubre 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 3, 26 y 27 de octubre y 10 y 14 de noviembre de 2017, Banco Santander, el Reino de España, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la JUR. Mediante sendas decisiones de 1 de agosto de 2018, el Presidente de la Sala Octava del Tribunal admitió las intervenciones del Reino de España, del Parlamento, del Consejo y de la Comisión y, mediante auto de 12 de abril de 2019, admitió la intervención de Banco Santander. El Reino de España, el Parlamento, el Consejo, la Comisión y Banco Santander presentaron sus escritos de formalización de la intervención y las partes principales presentaron sus observaciones acerca de estos en los plazos señalados.

87 El 13 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. Las demandantes y la JUR respondieron a dichas preguntas en el plazo señalado.

89 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 15 de noviembre de 2018, las demandantes solicitaron al Tribunal que ordenara a la JUR, a través de una diligencia de ordenación del procedimiento, la traducción al español de determinados documentos. La JUR presentó sus observaciones acerca de esta solicitud en el plazo señalado.

90 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.

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 8 de septiembre de 2020, las demandantes presentaron una nueva proposición de prueba, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. La JUR, el Reino de España, el Parlamento, el Consejo, la Comisión y Banco Santander presentaron sus observaciones en el plazo señalado.

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 20 de abril de 2021, las demandantes presentaron una solicitud de diligencia de ordenación del procedimiento. La JUR, el Parlamento, el Consejo, la Comisión y Banco Santander presentaron sus observaciones acerca de esta solicitud 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 de 28 de mayo de 2021, las demandantes presentaron una solicitud de diligencia de ordenación del procedimiento y una nueva proposición de prueba. En la vista, se instó a la JUR, al Reino de España, al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y a Banco Santander a presentar sus observaciones.

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 las demandantes, al Reino de España, al Parlamento, al Consejo, a la Comisión 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 14 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 27 de julio de 2021, las demandantes presentaron 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 del Tribunal 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 las demandantes basaban su solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento no podían influir decisivamente en la resolución del Tribunal.

101 Las demandantes solicitan al Tribunal que:

– Anule el dispositivo de resolución.

– Condene en costas a la JUR.

102 La JUR solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

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

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

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 y de la Directiva 2014/59.

– Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

105 Para fundamentar su recurso, las demandantes formulan en su demanda diez motivos. El primer motivo de recurso está basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, en la violación del derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letras b) y c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta. El segundo motivo está basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 18, 24, apartado 2, letra a), y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59 violan el derecho a ser oído consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. El tercer motivo está basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 21, 22, 24 y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 38 y 63 de la Directiva 2014/59 violan el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, y vulneran el principio de libertad de empresa, consagrado en el artículo 16 de la Carta. El cuarto motivo está basado en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta. El quinto motivo está basado en la infracción del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 y del artículo 32 de la Directiva 2014/59. El sexto motivo está basado en la vulneración del principio de prudencia bancaria. El séptimo motivo está basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima. El octavo motivo está basado en la violación del derecho de propiedad y en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrados en los artículos 17 y 52 de la Carta. El noveno motivo está basado en la infracción del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. El décimo motivo está basado en que el proceso de venta de Banco Popular infringe el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014 y el artículo 39, apartado 2, letras a), b), d) y f), de la Directiva 2014/59.

106 En la réplica, las demandantes formulan tres motivos de recurso nuevos. El primero está basado en la infracción del artículo 20, apartados 3 y 11, del Reglamento n.º 806/2014; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, y, el tercero, en un vicio sustancial de forma. En la medida en que, mediante estos tres nuevos motivos de recurso, las demandantes impugnan, en esencia, el hecho de que la JUR no vaya a proceder a una valoración definitiva *a posteriori*, con arreglo al artículo 20, apartado 11, del Reglamento n.º 806/2014, dichos motivos se agruparán en un undécimo motivo.

Sobre la admisibilidad

107 La Comisión, en su escrito de formalización de la intervención, sostiene que el recurso es inadmisible porque el dispositivo de resolución es un acto intermedio que no produce efectos vinculantes. Alega que, mediante su Decisión 2017/1246, aprobó el dispositivo de resolución, lo hizo suyo y lo dotó de efectos vinculantes y que, en consecuencia, un recurso dirigido únicamente contra el dispositivo de resolución es inadmisible.

108 El Parlamento y el Consejo alegan igualmente, en sus escritos de formalización de la intervención, que el dispositivo de resolución no produce por sí mismo efectos jurídicos frente a terceros en el sentido del artículo 263 TFUE.

109 Las demandantes alegan que no son admisibles los argumentos de las partes coadyuvantes acerca de la inadmisibilidad del recurso, ya que esta no ha sido planteada por la JUR. Subsidiariamente, sostienen que el recurso es admisible.

110 Procede recordar que, a tenor del artículo 142, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la intervención no podrá tener otro fin que apoyar, total o parcialmente, las pretensiones de una de las partes principales. Además, según el artículo 142, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante aceptará el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención.

111 Pues bien, en el presente asunto, la JUR se ha limitado a solicitar en sus pretensiones que se desestime el recurso en cuanto al fondo y no ha impugnado la admisibilidad del recurso.

112 Es cierto que, según reiterada jurisprudencia, una parte coadyuvante carece de legitimación para proponer de forma autónoma una causa de inadmisión, por lo que el Tribunal no está obligado a examinar los motivos de inadmisibilidad invocados exclusivamente por esta (sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, EU:C:1993:111, apartado 22, y de 13 de diciembre de 2018, Post Bank Iran/Consejo, T-559/15, EU:T:2018:948, apartado 63).

113 No obstante, si se trata de una causa de inadmisión de orden público, procede examinar de oficio la admisibilidad del recurso (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, EU:C:1993:111, apartado 23, y de 20 de junio de 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Comisión, T-578/17, no publicada, EU:T:2019:437 apartado 36).

114 Según reiterada jurisprudencia, se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (véanse las sentencias de 25 de octubre de 2017, Eslovaquia/Comisión, C-593/15 P y C-594/15 P, EU:C:2017:800, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartado 37 y jurisprudencia citada).

115 Para determinar si un acto produce tales efectos y, por ende, es susceptible de recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, hay que atenerse a la esencia de ese acto y apreciar esos efectos a la luz de criterios objetivos, como el contenido de dicho acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora (véase la sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartado 38 y jurisprudencia citada).

116 A este respecto, procede señalar que la JUR ejerce las competencias que le atribuye el Reglamento n.º 806/2014, en particular la contemplada en el artículo 16, apartado 1, de ese Reglamento, a saber, «toma[r] una decisión sobre una medida de resolución en relación con una entidad financiera establecida en un Estado miembro participante cuando se cumplan las condiciones previstas en el artículo 18, apartado 1». Así pues, el legislador de la Unión confirió expresamente a la JUR una competencia decisoria.

117 Una decisión de la JUR sobre una medida de resolución es un acto que puede entrar en vigor. El artículo 12 del dispositivo de resolución indica que este entró en vigor el 7 de junio de 2017 a las 6 horas y 30 minutos.

118 Además, según el artículo 23, párrafo primero, del Reglamento n.º 806/2014, el dispositivo de resolución adoptado por la JUR con arreglo al artículo 18 de ese Reglamento establecerá los detalles de los instrumentos de resolución que deberán aplicarse a la entidad objeto de resolución que deberán aplicar las autoridades nacionales de resolución de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Directiva 2014/59 traspuesta al Derecho nacional.

119 Así, con arreglo al artículo 9 del dispositivo de resolución, correspondía al FROB adoptar todas las medidas necesarias para proceder a la ejecución y aplicación de dicho dispositivo. En particular, el FROB debía llevar a cabo la venta de Banco Popular según las condiciones decididas en el dispositivo de resolución. El artículo 10 del dispositivo de resolución establece asimismo que la JUR debía supervisar la ejecución del dispositivo de resolución por parte del FROB, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento n.º 806/2014.

120 Por lo tanto, procede considerar que, habida cuenta de su esencia, el dispositivo de resolución produce efectos jurídicos obligatorios.

121 Además, cabe señalar que el artículo 86, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 establece que las decisiones del Panel de Recurso o, cuando no quepa recurso ante el Panel de Recurso, de la Junta podrán recurrirse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con el artículo 263 TFUE. Según el artículo 86, apartado 2, de ese Reglamento, los Estados miembros y las instituciones de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica, podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la JUR, de conformidad con el artículo 263 TFUE.

122 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha indicado que el artículo 86, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 establece que los Estados miembros y las instituciones de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica, podrán, de conformidad con el artículo 263 TFUE, interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la JUR, la cual se cita con exclusión de cualquier otra institución, órgano u organismo de la Unión (sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE, C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369, apartado 56).

123 El Tribunal de Justicia también ha declarado que el procedimiento de resolución debe considerarse un procedimiento administrativo complejo en el que intervienen varias autoridades y cuyo resultado final, derivado del ejercicio, por parte de la JUR, de su competencia, es el único que puede ser objeto del control jurisdiccional contemplado en el artículo 86, apartado 2, del citado Reglamento (sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE, C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369, apartado 66).

124 Así pues, del tenor del artículo 86 del Reglamento n.º 806/2014 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el dispositivo de resolución, que no puede recurrirse ante el Panel de Recurso, es un acto que puede ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal General.

125 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones formuladas por el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

126 En primer lugar, en la vista, el Parlamento y la Comisión sostuvieron que, en un procedimiento en el que intervienen varias instituciones, solo es impugnable el acto final. La Comisión alegó que, mediante la aprobación del dispositivo de resolución, se apropiaba de este y se convertía en su autor, lo que es conforme con los principios relativos a la delegación de facultades establecidos en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7). El Parlamento adujo que la Decisión de la Comisión contenía el dispositivo de resolución y que este, como parte de dicha Decisión, no podía ser objeto de recurso.

127 Es cierto que, como afirmó la Comisión en la vista, el dispositivo de resolución solo entra en vigor mediante su aprobación. No obstante, ello no significa que la aprobación de la Comisión conlleve la desaparición de los efectos jurídicos autónomos del dispositivo de resolución en favor de los solos efectos de la Decisión de la Comisión.

128 Habida cuenta de los términos empleados, en particular, en el artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014, procede considerar que la aprobación de la Comisión constituye una etapa necesaria para la entrada en vigor del dispositivo de resolución, al que confiere carácter jurídico.

129 Ahora bien, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el respeto de los principios relativos a la delegación de facultades establecidos en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), no implica que solo la Decisión adoptada por la Comisión produzca efectos jurídicos. Según dicha sentencia, una delegación de facultades que se refiera 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, al sustituir las opciones de la autoridad delegante por las de la autoridad delegada, realiza un «verdadero desplazamiento de responsabilidad».

130 Procede considerar que, con arreglo al artículo 18, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, es necesario que la Comisión apruebe el dispositivo de resolución por lo que respecta a los aspectos discrecionales de este para que el dispositivo produzca efectos jurídicos, con lo que se evita un «verdadero desplazamiento de responsabilidad» en el sentido de la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7).

131 A este respecto, en particular del considerando 26 del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que:

«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. [...]»

132 Además, procede considerar que el reparto de competencias entre la JUR y la Comisión establecido en el Reglamento n.º 806/2014 no respalda la alegación de la Comisión de que esta hace suyo el dispositivo de resolución al aprobarlo, puesto que la Comisión dispone de una competencia propia que consiste en evaluar los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución. Cabe añadir que, con arreglo al artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014, la Comisión puede aprobar el dispositivo de resolución o presentar objeciones sobre los aspectos discrecionales de este. En cambio, no dispone de la facultad de ejercer las competencias reservadas a la JUR ni de modificar el dispositivo de resolución o los efectos jurídicos de este.

133 En segundo lugar, en la vista, la Comisión sostuvo que el dispositivo de resolución no es vinculante para ella y que, en caso de desacuerdo con él, no está obligada a aprobarlo. Consideró que es aplicable por analogía al dispositivo de resolución la solución adoptada en la sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369), con

respecto a la evaluación del BCE acerca de si el ente de que se trataba estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo. Así pues, según la Comisión, el dispositivo de resolución es un acto preparatorio, no recurrible en virtud del artículo 263 TFUE.

134 Según la jurisprudencia, cuando se trata de actos cuya elaboración se lleva a cabo en un procedimiento interno de varias fases, en principio solo constituyen actos recurribles las medidas que fijen definitivamente la postura de la institución al término del procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias, cuyo objeto es preparar la decisión final y cuya ilegalidad podría invocarse útilmente en un recurso contra aquella (véase el auto de 6 de mayo de 2019, ABLV Bank/BCE, T-281/18, EU:T:2019:296, apartado 30 y jurisprudencia citada).

135 En el apartado 66 de la sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369), el Tribunal de Justicia declaró que la evaluación del BCE acerca de si el ente de que se trataba estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo no había producido, como tal, ningún efecto jurídico obligatorio que pudiera afectar a los intereses de las partes recurrentes modificando sustancialmente la situación jurídica de estas, ya que solo la adopción y posterior entrada en vigor de un dispositivo de resolución, así como la aplicación de instrumentos de resolución, en el sentido del artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014, podían modificar esa situación.

136 A este respecto, basta con señalar que, a diferencia de lo que sucede con el dispositivo de resolución, ninguna disposición del Reglamento n.º 806/2014 establece que la evaluación del BCE entre en vigor.

137 Además, en el marco del procedimiento administrativo complejo establecido por el Reglamento n.º 806/2014, no puede considerarse que el dispositivo de resolución constituya un acto preparatorio cuyo objetivo sea preparar la Decisión de la Comisión. Sobre este extremo, ha de recordarse que, por un lado, con arreglo al artículo 18, apartado 7, del Reglamento n.º 806/2014, la aprobación del dispositivo de resolución por parte de la Comisión tiene el efecto de hacerlo entrar en vigor y, por otro lado, la Comisión puede oponerse a los aspectos discrecionales del dispositivo de resolución, pero no puede oponerse a los aspectos meramente técnicos de este ni modificarlos.

138 En tercer lugar, en la vista, el Parlamento y el Consejo sostuvieron que el artículo 86 del Reglamento n.º 806/2014 debe interpretarse en el sentido de que solo se refiere a las decisiones autónomas de la JUR que no requieren la aprobación de la Comisión.

139 En relación con esta alegación, cabe recordar la jurisprudencia constante según la cual, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión [véanse la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 49 y jurisprudencia citada, y el auto de 24 de octubre de 2019, Liaño Reig/JUR, T-557/17, no publicado, EU:T:2019:771, apartado 59].

140 Pues bien, procede señalar que el artículo 86 del Reglamento n.º 806/2014 establece que todas las decisiones de la JUR, con excepción de aquellas contra las que quepa recurso ante el Panel de Recurso, podrán recurrirse sobre la base del artículo 263 TFUE. Un dispositivo de resolución entra por definición en esta categoría de decisiones, y ninguna reserva contenida en dicho artículo ni ninguna otra disposición del Reglamento n.º 806/2014 permiten excluirlo.

141 Además, debe recordarse igualmente que el artículo 20, apartado 15, del Reglamento n.º 806/2014 establece que 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 instrumentos de capital y que no se podrá ejercer un derecho de recurso específico contra la valoración propiamente dicha, pero sí cabrá recurso conjunto contra la valoración y la decisión de la JUR.

142 Así pues, esta disposición prevé la posibilidad de impugnar la valoración en el marco de un recurso contra el dispositivo de resolución adoptado por la JUR, pero no hace referencia a la decisión adoptada por la Comisión.

143 Por lo tanto, procede considerar que de la propia redacción del artículo 86 del Reglamento n.º 806/2014, así como también de otras disposiciones de ese Reglamento, se desprende que un dispositivo de resolución adoptado por la JUR puede ser objeto de recurso, sin que se exija que también se interponga un recurso contra la Decisión de la Comisión mediante la que se haya aprobado dicho dispositivo.

144 A mayor abundamiento, la interpretación del artículo 86 del Reglamento n.º 806/2014 que proponen el Parlamento, el Consejo y la Comisión no es conforme con las exigencias de una reiterada jurisprudencia según la cual una norma de Derecho derivado de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con el conjunto del Derecho primario y, en particular, con las disposiciones de los Tratados y de la Carta y con los principios generales del Derecho de la Unión [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, apartado 40 y jurisprudencia citada, y de 2 de febrero de 2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, apartado 50 y jurisprudencia citada, y el auto de 24 de octubre de 2019, Liaño Reig/JUR, T-557/17, no publicado, EU:T:2019:771, apartado 47 y jurisprudencia citada], incluidos los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva.

145 En primer término, por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, este exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión [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 111; de 25 de noviembre de 2020, ACRE/Parlamento, T-107/19, no publicada, EU:T:2020:560, apartado 66, y de 9 de diciembre de 2020, Adraces/Comisión, T-714/18, no publicada, EU:T:2020:591, apartado 37). Respetar las exigencias dimanantes de este principio resulta especialmente importante cuando las normas jurídicas de que se trate puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas [véanse, en este sentido, 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 111, y de 26 de marzo de 2020, Hungeod y otros, C-496/18 y C-497/18, EU:C:2020:240, apartado 93 y jurisprudencia citada]. En particular, dicho principio exige que una normativa de la Unión permita a los interesados conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia [véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de marzo de 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, apartado 44; de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 41, y de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros, C-504/19, EU:C:2021:335, apartado 51].

146 En segundo término, 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).

147 Así pues, una interpretación que consista en supeditar un recurso contra un dispositivo de resolución adoptado por la JUR a la interposición de un recurso conjunto contra la decisión de aprobación de la Comisión sería contraria no solo a las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014 recordadas en los apartados 140 y 141 anteriores, sino también a los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, ya que el recurso de cualquier persona afectada por una decisión de resolución adoptada por la JUR quedaría sujeto a un requisito de admisibilidad no previsto expresamente.

148 Por último, debe rechazarse la alegación formulada por el Parlamento en la vista según la cual no es posible anular el dispositivo de resolución si la decisión de la Comisión sigue en vigor. En efecto, procede señalar que, en el supuesto de que, en el marco de un recurso interpuesto contra un dispositivo de resolución, el Tribunal anulara dicho dispositivo, de ello se derivaría que quedaría privada de objeto la decisión de la Comisión mediante la que se hubiera aprobado dicho dispositivo.

149 De lo anterior resulta que, una vez aprobado por la Comisión, el dispositivo de resolución adoptado por la JUR produce efectos jurídicos y constituye un acto que puede ser objeto de un recurso de anulación autónomo.

150 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

Observaciones preliminares

– *Sobre el alcance del recurso*

151 En primer lugar, procede señalar que, en la parte de la réplica dedicada a los antecedentes del litigio, las demandantes sostienen que las declaraciones de la presidenta de la JUR de 23 de mayo de 2017 hechas en la entrevista concedida a la cadena de televisión Bloomberg, mencionada en el apartado 39 anterior, causaron la crisis de liquidez de Banco Popular y el fracaso del proceso de venta privada. Alegan que, en caso de incumplimiento de la obligación de confidencialidad, el dispositivo de resolución debe anularse si se acredita que, a falta de esa filtración, dicho dispositivo habría tenido un contenido diferente. Añaden que la carga de la prueba sobre la procedencia de la filtración publicada por Reuters, mencionada en el apartado 42 anterior, recae en la JUR.

152 La JUR considera que estas alegaciones no pueden constituir un nuevo motivo de impugnación, puesto que se formulan en la parte introductoria de la réplica. Señala que las demandantes no han invocado ningún motivo de anulación basado en la supuesta conducta de la JUR. La JUR aduce que, en el supuesto de que el Tribunal entendiera que esas afirmaciones constituyen un motivo de recurso, este sería inadmisible en virtud del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, ya que las demandantes conocían antes de presentar la demanda la información en la que se basan.

153 A tenor del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que estos se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. Con arreglo al artículo 84, apartado 2, de este mismo Reglamento, si ha lugar, los motivos nuevos se presentarán en el segundo turno de escritos de alegaciones y se identificarán como tales.

154 Pues bien, procede señalar, por un lado, que, como sostiene la JUR, las alegaciones de las demandantes no se incluyen en un motivo específico, sino en la parte de la réplica dedicada a los antecedentes del litigio, y que, por tanto, las demandantes no las han identificado como un motivo nuevo. Además, habida cuenta de que esas alegaciones no guardan un vínculo suficientemente estrecho con los motivos o imputaciones inicialmente expuestos en la demanda para que puedan considerarse el resultado del desarrollo normal del debate en un procedimiento contencioso, tampoco constituyen la ampliación de un motivo enunciado en la demanda (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2020, VQ/BCE, T-203/18, EU:T:2020:313, apartado 56 y jurisprudencia citada).

155 Por otro lado, incluso en el supuesto de que estas alegaciones pudieran considerarse un motivo de Derecho nuevo invocado por primera vez en la réplica, procede señalar que las demandantes no aducen que dicho motivo se base en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido después de la interposición del recurso.

156 A este respecto, basta con señalar que tanto la entrevista de la presidenta de la JUR de 23 de mayo de 2017 como el artículo de Reuters de 31 de mayo de 2017, en los que se apoyan las demandantes, ya se mencionaban en la demanda. Por lo tanto, en el supuesto de que dichas alegaciones debieran considerarse un motivo nuevo invocado en la réplica, este sería inadmisible y, por ende, no procedería examinarlo.

157 En segundo lugar, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 8 de septiembre de 2020, las demandantes presentaron una nueva proposición de prueba, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, en relación con dos correos electrónicos internos de la JUR, de 10 y 18 de agosto de 2017, relativos a la potencial filtración de información que dio lugar al artículo de Reuters de 31 de mayo de 2017. Las demandantes indican que tuvieron acceso a esos documentos a raíz de la decisión de la JUR, de 24 de agosto de 2020, de divulgar esos documentos, en cumplimiento de la decisión del Panel de Recurso de la JUR de 15 de abril de 2020, relativa a una solicitud de acceso a documentación presentada por un tercero.

158 Las demandantes alegan que de los citados correos electrónicos se infiere que la JUR no realizó investigación interna efectiva alguna para determinar el origen de esa supuesta filtración.

159 La JUR y Banco Santander sostienen que estos nuevos documentos son inadmisibles, puesto que no se refieren a ninguno de los motivos formulados en la réplica. La Comisión y el Reino de España aducen que estos documentos no son pertinentes para la solución del litigio, y el Consejo alega que las demandantes no han demostrado esa pertinencia.

160 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.

161 Ha de señalarse que las demandantes no explican en apoyo de qué motivo o alegaciones se presentan esos documentos ni qué pertinencia tienen estos para la apreciación de la validez del dispositivo de resolución.

162 A este respecto, cabe recordar que de los apartados 151 a 156 anteriores se desprende que las alegaciones relativas al artículo de Reuters figuran únicamente en la parte de la réplica dedicada a los antecedentes del litigio y que las demandantes no han formulado, ni en la demanda ni en la réplica, ningún motivo relativo a este artículo y a las supuestas filtraciones de información. Se ha concluido que, aun suponiendo que dichas alegaciones debieran considerarse un motivo nuevo invocado en la réplica, este sería inadmisible.

163 Por lo tanto, procede considerar que, habida cuenta de que los documentos presentados en la citada proposición de prueba no guardan ninguna relación con los motivos de Derecho debidamente invocados en la demanda o en la réplica, dichos documentos no son pertinentes para la solución del litigio y deben ser desestimados, sin que sea necesario examinar si el retraso en su presentación está justificado.

– *Sobre el alcance del control del Tribunal*

164 Ha de señalarse que las demandantes aducen que el Tribunal debe examinar la exactitud material, la fiabilidad y la coherencia de la información económica y financiera en que se basó la JUR y cerciorarse de que el dispositivo de resolución dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos.

165 La JUR sostiene que, en los casos en que se enjuicien cuestiones técnicas complejas, el Tribunal deberá examinar las conclusiones de hecho y de Derecho referidas por la autoridad, comprobar que la medida adoptada no adolezca de error manifiesto o desviación de poder y comprobar que la autoridad no haya rebasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. Según la JUR, había de reconocérsele una amplia facultad de apreciación para considerar que la valoración 2 era apropiada a los efectos de adoptar el dispositivo de resolución, ya que este respondía a complejas evaluaciones técnicas o fácticas.

166 A este respecto, 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.

167 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 el 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).

168 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 de la Unión competente 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).

169 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 167 y 168 anteriores se aplican al control que el juez debe ejercer.

170 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).

171 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).

172 El Tribunal considera oportuno, por un lado, examinar primero las excepciones de ilegalidad propuestas en los motivos de recurso segundo y tercero y, por otro lado, tratar conjuntamente los motivos de recurso primero y cuarto, en la medida en que se basan en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva.

Segundo motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 18, 24, apartado 2, letra a), y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59 violan el derecho a ser oído consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta

173 Al amparo del artículo 277 TFUE, las demandantes proponen una excepción de ilegalidad de los artículos 18, 24, apartado 2, letra a), y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y de los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59, por cuanto estas disposiciones violan, en su opinión, el derecho a ser oído consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, en la medida en que no prevén la audiencia de los accionistas de la entidad objeto de una medida de resolución antes de la adopción de tal medida.

174 Según reiterada jurisprudencia, el artículo 277 TFUE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes el derecho de cuestionar, para obtener la anulación de un acto que la afecte directa e individualmente, la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica del acto impugnado, cuando la referida parte no disponga del derecho a interponer, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso directo contra dichos actos, cuyas consecuencias sufre así sin haber podido solicitar su anulación (véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, BP/FRA C-601/19 P, no publicada, EU:C:2020:1048, apartado 26 y jurisprudencia citada).

– *Sobre el alcance de la excepción de ilegalidad*

175 En primer lugar, el Parlamento y el Consejo alegan que debe declararse la inadmisibilidad de la excepción de ilegalidad propuesta contra los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59, ya que esta Directiva no constituye la base jurídica del dispositivo de resolución y no guarda relación con él.

176 Las demandantes sostienen que, según la jurisprudencia, la excepción de ilegalidad puede proponerse no solo contra reglamentos, sino también contra directivas y debe extenderse a los actos que, aunque no constituyan formalmente la base jurídica del acto impugnado, tengan un vínculo jurídico directo con él. Por consiguiente, la excepción de ilegalidad también debería poder invocarse contra las disposiciones de la Directiva 2014/59.

177 Dado que la finalidad del artículo 277 TFUE no es la de permitir a las partes cuestionar la aplicabilidad de cualquier acto de alcance general mediante un recurso cualquiera, el acto cuya ilegalidad se alega debe ser aplicable, directa o indirectamente, al caso concreto que sea objeto del recurso (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartado 68 y jurisprudencia citada).

178 Así pues, con ocasión de recursos de anulación interpuestos contra decisiones individuales, el Tribunal de Justicia ha admitido que pueda alegarse la ilegalidad de lo dispuesto en actos de alcance general que sean la base de dichas decisiones o que tengan un vínculo jurídico directo con tales decisiones. En cambio, el Tribunal de Justicia ha declarado la inadmisibilidad de excepciones de ilegalidad propuestas contra actos de alcance general de los cuales las decisiones

individuales impugnadas no constituyan medidas de aplicación (véase la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartados 69 y 70 y jurisprudencia citada).

179 Según reiterada jurisprudencia, una excepción de ilegalidad planteada de manera incidental al amparo del artículo 277 TFUE, con ocasión de la impugnación de la legalidad de otro acto mediante la pretensión principal, solo es admisible cuando exista una conexión entre el acto impugnado y la norma cuya supuesta ilegalidad se alega. El alcance de una excepción de ilegalidad debe limitarse a lo que sea indispensable para la solución del litigio (véanse las sentencias de 12 de junio de 2015, Health Food Manufacturers' Association y otros/Comisión, T-296/12, EU:T:2015:375, apartado 170 y jurisprudencia citada, y de 4 de diciembre de 2018, Janoha y otros/Comisión, T-517/16, no publicada, EU:T:2018:874, apartado 40 y jurisprudencia citada).

180 Pues bien, debe señalarse que el procedimiento seguido por la JUR en el dispositivo de resolución se basa únicamente en lo dispuesto en el Reglamento n.º 806/2014 y que los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59, que se refieren a las medidas de resolución adoptadas por las autoridades nacionales, no se han aplicado en este caso y no se mencionan en dicho dispositivo.

181 Las demandantes alegan que la Directiva presenta un estrecho vínculo con el dispositivo de resolución, en la medida en que el Reglamento n.º 806/2014 se aprobó siguiendo la Directiva 2014/59 y tiene las mismas carencias que esta.

182 Tal alegación solo deja constancia de una similitud entre las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014 y las de la Directiva 2014/59, pero no acredita el vínculo jurídico directo entre el dispositivo de resolución y la Directiva 2014/59 que exige la jurisprudencia mencionada en los apartados 177 a 179 anteriores.

183 Por otra parte, la legalidad de los artículos de la Directiva 2014/59 citados por las demandantes puede impugnarse eventualmente mediante una cuestión prejudicial de apreciación de validez con ocasión de un recurso contra una decisión de resolución adoptada por una autoridad nacional.

184 Así pues, procede considerar, al igual que hacen el Parlamento y el Consejo, que la eventual declaración de la ilegalidad de los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59, propuesta por las demandantes, y de su inaplicabilidad en el presente asunto no tendría ninguna consecuencia sobre la validez del dispositivo de resolución y que, por tanto, debe declararse la inadmisibilidad de la excepción de ilegalidad planteada contra estos artículos.

185 En segundo lugar, por lo que respecta al artículo 27 del Reglamento n.º 806/2014, relativo al instrumento de recapitalización interna, basta con señalar que no fue aplicado por la JUR en el dispositivo de resolución y, por tanto, la excepción de ilegalidad de dicho artículo también debe declararse inadmisible.

186 En tercer lugar, por lo que se refiere al artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 806/2014, este dispone que, en lo que respecta al instrumento de venta del negocio, el dispositivo de resolución establecerá los instrumentos, activos, derechos y pasivos que serán transmitidos por la autoridad nacional de resolución de conformidad con el artículo 38, apartados 1 y 7 a 11, de la Directiva 2014/59. Esta disposición no atañe al desarrollo del

procedimiento de resolución, y las demandantes no explican la manera en que la aplicación de dicha disposición podría llevar a que se conculcara el derecho de los accionistas a ser oídos antes de la adopción de una medida de resolución.

187 Por consiguiente, ha de declararse la inadmisibilidad de la excepción de ilegalidad del artículo 24, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

188 Por otra parte, procede señalar que, en sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención del Consejo, las demandantes alegan que en su excepción de ilegalidad denuncian que el procedimiento de resolución establecido en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 no contiene ninguna garantía que limite la actuación de la JUR a la hora de adoptar una medida de resolución. Así pues, las demandantes reconocen que su excepción de ilegalidad solo se refiere al procedimiento establecido en dicho artículo.

189 De lo anterior se desprende que procede considerar que, mediante la excepción de ilegalidad propuesta en el marco del segundo motivo de recurso, las demandantes impugnan únicamente la validez del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, 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.

– *Sobre la excepción de ilegalidad del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014*

190 Las demandantes alegan que el procedimiento de resolución regulado en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 lesiona el derecho de defensa porque no permite la intervención de los afectados por la medida de resolución. Esta medida se adopta sin que los interesados sean oídos y sin que estos puedan tener acceso al informe de valoración en que se basa la medida y, en consecuencia, sin que puedan impugnarlo. Afirman que la única vía de impugnación posible de la valoración provisional, establecida en el artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014, consiste en impugnar la propia resolución que, al implicar la transmisión a un tercero, es ya irrevocable.

191 La JUR alega que el hecho de que el Reglamento n.º 806/2014 no prevea una audiencia formal de los accionistas o de los acreedores antes de la adopción de una medida de resolución se justifica por razones de interés público. Las medidas de resolución no solo guardan relación con una entidad individual, sino que también afectan a la estabilidad de los mercados financieros. Además, la medida de resolución no iba dirigida a los accionistas de la entidad de que se trata y, por tanto, no procedía oírlos.

192 El Parlamento y el Consejo alegan que los accionistas de una entidad objeto de resolución no tienen derecho a ser oídos en dicho procedimiento sobre la base del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. Consideran que, en cualquier caso, incluso suponiendo que los accionistas de una entidad pudieran prevalerse del derecho a ser oídos, este derecho podría ser objeto de restricciones.

193 Además, el Parlamento, el Consejo y la Comisión 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.

194 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.

195 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).

196 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).

197 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).

198 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).

199 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.

200 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.

201 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.

202 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.

203 Por lo tanto, el procedimiento establecido en el artículo 18 de dicho Reglamento, 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.

204 Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, citada en el apartado 196 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 y acreedores de un ente que es objeto de una medida de resolución puedan prevalerse del derecho a ser oídos en el procedimiento de resolución.

205 No obstante, el ejercicio del derecho a ser oído puede someterse a limitaciones con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, según el cual:

«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.»

206 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.

207 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).

208 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.

209 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.

210 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».

211 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado 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).

212 El Tribunal de Justicia ha declarado que 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).

213 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.

214 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).

215 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.

216 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.

217 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».

218 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.

219 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.

220 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).

221 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.

222 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.

223 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).

224 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.

225 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.

226 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.

227 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).

228 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).

229 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).

230 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.

231 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.

232 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.

233 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.

234 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, hecho en Roma el 4 de Noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), 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).

235 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).

236 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).

237 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.

238 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.

239 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 lentificación del procedimiento, lo cual pondría en peligro tanto la consecución de los objetivos de la medida como la eficacia de esta.

240 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.

241 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.

242 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 y respeta el principio de proporcionalidad, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

243 Las demás alegaciones de las demandantes no desvirtúan esta conclusión.

244 En primer término, las demandantes sostienen que la omisión del trámite de audiencia previa de los accionistas impidió que la JUR tuviera pleno conocimiento, a través de los órganos societarios de la entidad o de los accionistas de esta, de la existencia de alternativas privadas a la resolución (ampliación de capital, ejecución del plan de negocio aprobado por el consejo de administración, venta de activos).

245 Debe recordarse que, con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, la JUR únicamente adoptará un dispositivo de resolución cuando, teniendo en cuenta el calendario y otras circunstancias pertinentes, no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado emprendidas en relación con el ente, independientemente o junto con una medida de resolución, puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable.

246 Así pues, la JUR debe examinar si las medidas ya previstas por el banco para hacer frente a sus dificultades pueden aplicarse en un plazo razonable que permita impedir la inviabilidad del banco. Si se han previsto medidas alternativas del sector privado en el momento en que se inicia el procedimiento de resolución, en particular las medidas mencionadas por las demandantes, como una ampliación de capital, la ejecución del plan de negocio aprobado por el consejo de administración o la venta de activos, la JUR debería ser informada de ello por el ente de que se trate o por los órganos societarios de este. No corresponde a la JUR buscar otras soluciones de carácter privado cuya existencia ignore el propio banco.

247 Por lo tanto, las demandantes no pueden aducir que, en el marco de una audiencia individual que tuviera lugar una vez iniciado el procedimiento de resolución, los accionistas podrían informar a la JUR de la existencia de otras medidas alternativas, realizables habida cuenta de la situación del ente de que se trate, que podrían impedir la inviabilidad de este en un plazo razonable y de las que la JUR no fue informada por el propio banco o por los órganos societarios de este.

248 En segundo término, las demandantes sostienen que ni el objetivo de garantizar la estabilidad financiera ni la necesidad de adoptar una medida de resolución con celeridad justifican la supresión total del derecho a ser oído de los accionistas de la entidad y que el Reglamento n.º 806/2014 podría prever un trámite de audiencia de los accionistas tras la adopción de la medida de resolución.

249 A este respecto, basta con señalar, al igual que hacen Banco Santander y el Parlamento, que la concesión de una audiencia a los accionistas con posterioridad a la adopción del dispositivo de resolución no podría modificar el contenido de tal dispositivo y, por tanto, no podría dar lugar a su anulación.

250 En tercer término, las demandantes sostienen que existe una disparidad injustificada entre, por un lado, las disposiciones controvertidas y, por otro lado, lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento n.º 1024/2013 y en el artículo 31 del Reglamento (UE) n.º 468/2014 del BCE, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el BCE y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (DO 2014, L 141, p. 1), que reconoce el derecho a ser oído antes de que se adopte una decisión de supervisión prudencial de una entidad de crédito que pueda afectar negativamente a sus derechos.

251 Procede señalar, al igual que hace la JUR, que, si no se han incluido disposiciones equivalentes en el Reglamento n.º 806/2014, es, en particular, para permitir que puedan tomarse medidas de resolución en situaciones de urgencia y para evitar los efectos adversos en los mercados financieros. Como subraya el Consejo, esas disposiciones no son aplicables durante el procedimiento de resolución a que se refiere el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014. Además, establecen que el derecho a ser oído se da al destinatario de una decisión, a saber, el banco objeto de la medida de supervisión del BCE.

252 Así pues, no cabe deducir de dichas disposiciones, que confieren un derecho a ser oído a la entidad destinataria de una decisión, que deba reconocerse el mismo derecho a los accionistas o acreedores de un ente que es objeto de una medida de resolución.

253 Además, contrariamente a lo que afirman las demandantes, el artículo 22, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1024/2013 y el artículo 31, apartado 4, del Reglamento Marco del MUS establecen reglas particulares para el caso de que haya de adoptarse una decisión urgente, que excluyen la posibilidad de que las personas de que se trate sean oídas antes de la adopción de tal decisión.

254 En cuarto término, las demandantes sostienen que la concesión por la JUR de un trámite de audiencia a los accionistas y acreedores con relación a la valoración 3 no permite subsanar la imposibilidad de formular observaciones en el marco del procedimiento previsto en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014.

255 Con esta alegación, las demandantes pretendían responder a la constatación hecha por la JUR, el Consejo y la Comisión de que se había organizado un procedimiento de audiencia para los accionistas de Banco Popular en el marco de la valoración 3, contemplada en el artículo 20, apartado 16, del Reglamento n.º 806/2014, aun cuando tal audiencia no se halla contemplada en el Reglamento. Esta constatación tenía por objeto ilustrar el hecho de que, en caso de que no haya urgencia o riesgo para la estabilidad financiera, la JUR garantiza el respeto del derecho de los accionistas a ser oídos, organizando una audiencia antes de adoptar una decisión relativa al derecho de estos a una eventual compensación, con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 806/2014, aunque esta audiencia no esté expresamente prevista en este Reglamento.

256 De todo lo anterior se desprende que debe desestimarse la excepción de ilegalidad propuesta contra el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014, por cuanto el procedimiento que dicho artículo establece viola supuestamente el derecho a ser oído al no prever la audiencia de los accionistas y acreedores del ente de que se trata.

257 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo de recurso por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Tercer motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 21, 22, 24 y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 38 y 63 de la Directiva 2014/59 violan el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, y vulneran el principio de libertad de empresa, consagrado en el artículo 16 de la Carta

258 Al amparo del artículo 277 TFUE, las demandantes proponen una excepción de ilegalidad de los artículos 21, 22, 24 y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 38 y 63 de la Directiva 2014/59. Alegan que estos artículos violan el derecho de propiedad y vulneran el principio de libertad de empresa, por cuanto permiten la venta de las acciones de una entidad financiera y confieren a las autoridades de resolución competencias para reducir el capital a cero cancelando las acciones, sin audiencia ni consentimiento de los accionistas. Afirman que la concesión a la JUR, por el Reglamento n.º 806/2014 y la Directiva 2014/59, de esas exorbitantes facultades expropiatorias, sin que los accionistas tengan derecho a ser oídos ni a un trámite de alegaciones, supone una injerencia desproporcionada en los derechos protegidos por los artículos 16 y 17 de la Carta.

259 Por lo que respecta a los artículos 38 y 63 de la Directiva 2014/59 y al artículo 27 del Reglamento n.º 806/2014, relativo al instrumento de recapitalización interna, basta con señalar que la JUR no los aplicó en el dispositivo de resolución. Así pues, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 177 a 179 anteriores, como no existe un vínculo jurídico directo entre esos artículos y el dispositivo de resolución, debe declararse la inadmisibilidad de la excepción de ilegalidad planteada contra dichos artículos.

260 Los demás artículos del Reglamento n.º 806/2014 cuya legalidad impugnan las demandantes son el artículo 21, relativo a la amortización y conversión de los instrumentos de capital, el artículo 22, relativo a los principios generales de los instrumentos de resolución, y el artículo 24, relativo al instrumento de venta del negocio.

261 Las demandantes alegan, en esencia, que los artículos 21, 22 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 violan el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta, en la medida en que confieren a la JUR competencia para reducir a cero el capital de una entidad que es objeto de una medida de resolución, para amortizar y convertir los instrumentos de capital pertinentes y para vender dicha entidad, sin que los accionistas de esta hayan sido oídos o hayan dado su consentimiento.

262 A este respecto, procede recordar que el artículo 41 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.

263 Cabe indicar, como hace la JUR, que este derecho es autónomo con respecto al derecho de propiedad garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta.

264 Por consiguiente, el hecho de que las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014 impugnadas por las demandantes no establezcan una audiencia de los accionistas no permite acreditar una violación del derecho de propiedad de estos.

265 Debe señalarse que, en las demás partes de la demanda, las demandantes no mencionan lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 24 del Reglamento n.º 806/2014 y no formulan ninguna alegación específica que pueda demostrar que la aplicación de esas disposiciones conllevaría una violación del derecho de propiedad del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

266 Además, por lo que respecta a la libertad de empresa garantizada por el artículo 16 de la Carta, por un lado, procede apuntar, al igual que hacen la JUR, el Consejo y la Comisión, que las demandantes no precisan qué derecho garantizado por la libertad de empresa se ve violado por las disposiciones impugnadas del Reglamento n.º 806/2014. En efecto, el Tribunal de Justicia ha puntualizado que la protección conferida por el artículo 16 de la Carta implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia [sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42; de 16 de julio de 2020, Adusbef y Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 82, y de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese Elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 56]. Por otro lado, basta con señalar que las demandantes no formulan ninguna alegación que pueda acreditar una vulneración de dicha libertad.

267 Por lo que respecta a la afirmación de las demandantes de que la inexistencia de toda compensación constituye una infracción del artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH, solo cabe indicar que dicha afirmación se basa en una lectura errónea de las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014. En efecto, debe recordarse que este Reglamento establece expresamente la posibilidad de que los accionistas y acreedores del ente objeto de una medida de resolución obtengan una compensación con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra e), de dicho Reglamento si, en el marco de la resolución, han incurrido en pérdidas mayores que aquellas en las que habrían incurrido en una liquidación con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios.

268 Por otra parte, las demandantes sostienen que la estimación de la excepción de ilegalidad determinará que la limitación de su derecho de propiedad, imputable al dispositivo de resolución, carece de fundamento jurídico, al no cumplir los requisitos de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. El hecho de haber privado a los accionistas de Banco Popular de su derecho de propiedad sin audiencia ni indemnización afecta a la propia esencia del derecho de propiedad.

269 A este respecto, es suficiente con señalar que estas alegaciones no tienen por objeto impugnar las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014 o de la Directiva 2014/59, sino el dispositivo de resolución. En consecuencia, se examinarán en el marco del octavo motivo de recurso.

270 Por último, las demandantes añaden también, en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, que el Reglamento n.º 806/2014 y la Directiva 2014/59 otorgan a la JUR unas facultades desproporcionadas que pueden provocar la desaparición de entidades financieras solventes por razones injustificadas, lo cual entra en contradicción con el criterio jurisprudencial sentado en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (10/56, EU:C:1958:8).

271 Es preciso observar que, mediante esta alegación, las demandantes plantean una nueva excepción de ilegalidad, basada en que el Reglamento n.º 806/2014 y la Directiva 2014/59 vulneran el principio de delegación de poderes.

272 Por lo tanto, debe considerarse que esta alegación constituye un motivo nuevo, que, al haberse expuesto únicamente en la fase de observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, resulta extemporáneo. Esta nueva excepción de ilegalidad no se basa en ninguna razón de hecho o de Derecho que haya aparecido durante el procedimiento, de modo que debe declararse su inadmisibilidad con arreglo al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

273 Por consiguiente, debe desestimarse el tercer motivo de recurso por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Motivos de recurso primero y cuarto, basados en la falta de motivación del dispositivo de resolución, en la violación del derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letras b) y c), de la Carta, y en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta

274 Mediante los motivos de recurso primero y cuarto, las demandantes formulan, en esencia, tres alegaciones. Sostienen que la JUR, al no darles acceso al dispositivo de resolución y a la valoración 2, en primer lugar, incumplió la obligación de motivación, consagrada en el artículo 41,

apartado 2, letra c), de la Carta; en segundo lugar, violó el derecho de acceso al expediente de las demandantes, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta y, en tercer lugar, violó el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta.

– *Sobre la primera alegación, relativa al incumplimiento de la obligación de motivación*

275 Las demandantes alegan que la JUR incumplió su obligación de motivación, establecida en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta. Sostienen, en esencia, que la falta de divulgación de la totalidad del dispositivo de resolución y de las valoraciones 1 y 2 les impidió conocer las razones por las que la JUR había adoptado el dispositivo de resolución.

276 El artículo 41 de la Carta, relativo al derecho a una buena administración, establece, en su apartado 2, letra c), que este derecho incluye la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

277 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).

278 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).

279 En primer término, las demandantes sostienen que determinados pasajes omitidos en la versión no confidencial del dispositivo de resolución a la que tuvieron acceso eran esenciales para conocer la motivación del dispositivo y para poder ejercer su derecho de defensa. Afirman que la falta de estos pasajes les impide conocer las razones por las que la JUR recurrió al dispositivo de resolución y constituye un incumplimiento de la obligación de motivación que incumbe a la JUR.

280 Por un lado, las demandantes enumeran en la demanda ciertos apartados del dispositivo de resolución que no figuraban en la versión inicialmente publicada por la JUR en su sitio web el 11 de julio de 2017 y que, en opinión de las demandantes, constituyen aspectos importantes del dispositivo.

281 A este respecto, basta con señalar que los diferentes apartados del dispositivo de resolución mencionados por las demandantes figuran íntegramente en las versiones del dispositivo de resolución menos censuradas publicadas en el sitio web de la JUR el 2 de febrero y el 31 de octubre de 2018 y que las demandantes tuvieron la posibilidad de tomar conocimiento de ellos antes de presentar la réplica.

282 Por otro lado, las demandantes aducen que el dispositivo de resolución no hace referencia a la razón por la que no se adoptaron medidas de actuación temprana, de recuperación o de supervisión prudencial. A este respecto, exponen que el dispositivo de resolución se limita a indicar que la entidad era «inviable», sin precisar las razones de ello y sin explicar por qué las medidas preventivas tempranas no eran suficientes. En la réplica, las demandantes añaden que, debido a las omisiones que figuran en la última versión del dispositivo de resolución que la JUR hizo pública, siguen sin conocer las razones por las que se resolvió Banco Popular y por las que se eligió el instrumento de venta del negocio.

283 A este respecto, del dispositivo de resolución se desprende que la JUR explicó que se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, lo que constituye motivación suficiente para adoptar tal dispositivo.

284 En particular, en el artículo 2 del dispositivo de resolución, la JUR hizo constar que el BCE había evaluado que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo, con arreglo al artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014. La JUR señaló que existían elementos objetivos que indicaban que, probablemente, Banco Popular no podría hacer frente en un futuro cercano al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento. Además, las dificultades de Banco Popular descritas en la evaluación del BCE y recordadas en el dispositivo de resolución bastan para explicar que el hecho de que Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo se debía al deterioro de su situación de liquidez.

285 De ello se desprende que el dispositivo de resolución está suficientemente motivado con arreglo a Derecho y que las demandantes estaban en condiciones de comprender las razones de las graves dificultades de Banco Popular y la justificación de la adopción del dispositivo de resolución.

286 Además, el considerando 26 del dispositivo de resolución enumera las medidas adoptadas para intentar solventar las dificultades de Banco Popular antes de proceder a su resolución. El artículo 3 del dispositivo de resolución, relativo a las medidas alternativas, indica, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, que no existían perspectivas razonables de que medidas alternativas del sector privado, medidas de supervisión o la amortización o conversión de los instrumentos de capital pertinentes pudieran impedir la inviabilidad de Banco Popular en un plazo de tiempo razonable.

287 En particular, en el artículo 3.3 del dispositivo de resolución, la JUR consideró que no había ninguna perspectiva razonable de que medidas de supervisión, incluidas las medidas de actuación temprana, pudieran impedir la inviabilidad de Banco Popular. La JUR señaló que el BCE, al evaluar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, había confirmado que no existían medidas de supervisión o de actuación temprana disponibles que permitieran restablecer la posición de liquidez del banco de manera inmediata y concederle tiempo suficiente para ejecutar una operación societaria u otra solución. Las medidas a disposición del BCE como autoridad competente, con arreglo a la transposición nacional del artículo 104 de la Directiva 2013/36 o de los artículos 27 a 29 de la Directiva 2014/59 o con arreglo al artículo 16 del

Reglamento n.º 1024/2013, no podían garantizar que el banco 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.

288 De ello se sigue que la JUR explicó suficientemente en el dispositivo de resolución las razones por las que las medidas de actuación temprana no eran suficientes para solventar las dificultades de Banco Popular.

289 Por último, hay que señalar que los considerandos 44 a 46 del dispositivo de resolución explican por qué no se siguieron el plan de resolución de 2016 ni, en particular, el instrumento de recapitalización interna, previsto en el artículo 27 del Reglamento n.º 806/2014, por el que se había optado en dicho plan.

290 El artículo 5 del dispositivo de resolución tiene por objeto la elección del instrumento de resolución y la JUR explicó, en el artículo 5.3 de dicho dispositivo, entre otras cosas, por qué motivos los demás instrumentos enumerados en el artículo 22, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 no permitían alcanzar los objetivos de resolución en la misma medida.

291 Procede considerar que el dispositivo de resolución está suficientemente motivado con arreglo a Derecho y que las diferentes disposiciones mencionadas del dispositivo de resolución permitían a las demandantes entender por qué se eligió el instrumento de venta del negocio como instrumento de resolución.

292 Por otra parte, debe subrayarse que los argumentos de las demandantes relativos a la falta de motivación constituyen generalidades y que las demandantes no hacen referencia al contenido del dispositivo de resolución ni justifican de qué modo los elementos que figuran en él, mencionados anteriormente, resultan insuficientes para comprender el alcance del dispositivo.

293 Así pues, cabe considerar que la argumentación de las demandantes no basta para demostrar la existencia de un incumplimiento de la obligación de motivación por lo que respecta al dispositivo de resolución.

294 En segundo término, las demandantes sostienen en la demanda que no se les comunicó la valoración 2, de modo que les resulta imposible conocer los criterios de evaluación empleados por el experto independiente.

295 Ahora bien, 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.

296 Cabe observar que, a raíz de estas publicaciones, las demandantes no formulan en la réplica ninguna alegación relativa a la insuficiencia de motivación de la valoración 2.

297 En cualquier caso, procede señalar que, en la valoración 2, Deloitte explicó la metodología utilizada, indicando, entre otras cosas, que, para determinar el valor económico de Banco Popular, había utilizado el supuesto de la venta de Banco Popular mediante la aplicación del instrumento de venta del negocio, lo que requería evaluar los activos y pasivos que debían venderse en términos mercantiles. Deloitte aclaraba que su valoración económica tenía por objeto proporcionar una estimación del valor que podría ofrecer un comprador potencial por la totalidad del banco y que había adoptado un enfoque por categoría de activos. También puntualizaba que se había basado en los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Directiva

2014/59 (correspondiente al artículo 20 del Reglamento n.º 806/2014) y en el proyecto definitivo de Normas Técnicas de Regulación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) 2017/05, de 23 de mayo de 2017, sobre la valoración a efectos de la resolución. A continuación, detallaba el método que había empleado para evaluar cada categoría de activos.

298 De ello se desprende que los criterios de evaluación empleados en la valoración 2 estaban suficientemente explicados.

299 En tercer término, las demandantes sostienen que, una vez adoptado el dispositivo de resolución, ya no había razón alguna para no hacer pública la integralidad de este y de la valoración 2. En la réplica, impugnan el hecho de que solo el destinatario del dispositivo de resolución, esto es, el FROB, tenga derecho a una decisión motivada. Consideran que, puesto que tienen legitimación activa para impugnar el dispositivo de resolución, tienen derecho a recibir una decisión motivada.

300 A este respecto, procede recordar que las demandantes no son destinatarias del dispositivo de resolución, que está dirigido al FROB. Las demandantes deben ser consideradas terceros y, por tanto, no tienen derecho a que se les comunique el dispositivo de resolución.

301 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 los efectos sobre los clientes minoristas.

302 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 la valoración 2.

303 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.»

304 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.

305 A este respecto, 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).

306 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).

307 Pues bien, por un lado, las demandantes no niegan que el dispositivo de resolución y la valoración 2 contienen información confidencial que la JUR está obligada a proteger. Por otro lado, no han precisado en qué medida los datos 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.

308 Por lo tanto, las demandantes no han acreditado que la JUR haya incumplido la obligación de motivación que le incumbe ocultando los datos económicos en las versiones no confidenciales del dispositivo de resolución y de la valoración 2.

309 Por consiguiente, procede considerar que las demandantes no pueden ampararse en el derecho a que se les comuniquen las versiones íntegras del dispositivo de resolución y de la valoración 2 ni a que se publiquen tales versiones.

310 En cuarto término, en la réplica, las demandantes se limitan a sostener que la falta de publicación de la valoración 1, que fue facilitada posteriormente, en forma censurada en febrero de 2018 y en forma menos censurada en octubre de 2018, les impidió conocer una parte esencial del dispositivo de resolución.

311 Basta con señalar que este argumento es insuficiente para demostrar un incumplimiento de la obligación de motivación, ya que las demandantes no explican qué parte del razonamiento seguido por la JUR en el dispositivo de resolución no estaban en condiciones de comprender debido a la falta de publicación íntegra de la valoración 1.

312 En quinto término, las demandantes sostienen que la JUR no puede aducir que cumplió su obligación de motivación al publicar, los días 2 de febrero y 31 de octubre de 2018, el dispositivo de resolución y las valoraciones 1 y 2 en versiones menos censuradas, ya que esta obligación no puede satisfacerse *a posteriori*.

313 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 ofrecer al público un acceso más amplio a dichos documentos divulgando partes que inicialmente se consideraron 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.

314 En sexto término, las demandantes invocan 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 (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), a raíz de las cuales la JUR publicó, en febrero y octubre de 2018, en su sitio web, versiones menos censuradas del dispositivo de resolución y de las valoraciones 1 y 2. Las demandantes aducen que el Panel de Recurso de la JUR declaró que la denegación del acceso a la información básica del dispositivo de resolución y de las valoraciones constituía un indicio de que no se había respetado el derecho a una decisión motivada y a la tutela judicial efectiva.

315 A este respecto, procede señalar que, en su decisión de 28 de noviembre de 2017, el Panel de Recurso de la JUR indicó que la decisión de la JUR de rechazar totalmente el acceso a la valoración 2 en virtud del Reglamento n.º 1049/2001 era excesiva y que no satisfacía la obligación de motivación la afirmación de la JUR de que cualquier divulgación de la valoración 2, y consecuentemente la divulgación de esta en una versión censurada y no confidencial, dañaría el objetivo de protección de los intereses amparados en el Reglamento n.º 1049/2001. El Panel de Recurso también consideró que las declaraciones de la JUR que justificaban la excepción de divulgación del dispositivo de resolución eran tan vagas y generales que no permitían cumplir la obligación de motivación.

316 Así pues, las apreciaciones del Panel de Recurso de la JUR relativas al incumplimiento de la obligación de motivación no se referían al dispositivo de resolución ni a la valoración 2, sino a la decisión de la JUR, adoptada en el marco del Reglamento n.º 1049/2001, por la que se denegó el acceso de las demandantes a esos documentos.

317 Contrariamente a lo que sostienen las demandantes, de los extractos de las decisiones del Panel de Recurso citados en la réplica no se desprende que este considerase que la versión del dispositivo de resolución que la JUR publicó inicialmente incumpliese la obligación de motivación. Como señala la JUR, el Panel de Recurso no es competente para resolver sobre la validez del dispositivo de resolución y, por ende, no podría pronunciarse sobre un supuesto incumplimiento de la obligación de motivación de tal dispositivo.

318 A este respecto, ha de recordarse que, a raíz de las decisiones del Panel de Recurso de 28 de noviembre de 2017 y de 19 de junio de 2018, la JUR publicó en su sitio web, el 2 de febrero y el 31 de octubre de 2018, versiones menos censuradas de las valoraciones 1 y 2 y del dispositivo de resolución.

319 Por lo tanto, las decisiones del Panel de Recurso invocadas por las demandantes no son pertinentes para acreditar el incumplimiento de la obligación de motivación de la JUR en el dispositivo de resolución o una motivación insuficiente de la valoración 2.

320 En consecuencia, debe desestimarse la primera alegación, relativa al incumplimiento de la obligación de motivación.

– *Sobre la segunda alegación, relativa a la violación del derecho de acceso al expediente*

321 Las demandantes alegan que el hecho de que no se comunicara la valoración 2 constituye una violación de su derecho de acceso al expediente, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

322 El artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta, relativo al derecho a una buena administración, establece que este derecho incluye el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

323 El derecho de acceso al expediente está previsto en el artículo 90, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014, según el cual:

«Las personas sujetas a las decisiones de la Junta tendrán derecho a acceder a su expediente, a reserva del interés legítimo de terceros en la protección de sus secretos comerciales. El derecho de acceso al expediente no se extenderá a la información confidencial ni a los documentos preparatorios internos de la Junta.»

324 En el marco de esta alegación, las demandantes se apoyan, en esencia, en los apartados 81 a 83 de la sentencia de 29 de junio de 1995, Solvay/Comisión (T-30/91, EU:T:1995:115), en la que el Tribunal declaró, en el contexto de un procedimiento administrativo en el ámbito del Derecho de la competencia, que no puede considerarse competencia exclusiva de la Comisión la decisión sobre qué documentos son útiles para la defensa de la empresa afectada. Cuando se trata de apreciaciones económicas cuya realización resulta difícil y compleja, la Comisión debe dar a los abogados de tal empresa la posibilidad de examinar los documentos que puedan ser pertinentes, a fin de apreciar su valor como pruebas para la defensa. El Tribunal añadió que no puede admitir que, en el momento de pronunciarse sobre la infracción, la Comisión haya sido la única en disponer de los documentos pertinentes y haya tenido, por tanto, la posibilidad de decidir por sí sola si utilizarlos o no contra la demandante, mientras que esta no haya tenido acceso a ellos y no haya podido, pues, adoptar la decisión correlativa de utilizarlos o no para su defensa. En un supuesto de este tipo, el derecho de defensa del que disfruta la demandante durante el procedimiento administrativo sufriría una restricción demasiado grande en relación con las facultades de la Comisión.

325 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que, en los asuntos de competencia, el acceso al expediente tiene fundamentalmente por objeto permitir a los destinatarios del pliego de cargos tomar conocimiento de las pruebas que figuran en el expediente de la Comisión, a fin de que, basándose en ellas, puedan pronunciarse adecuadamente sobre las conclusiones a las que la Comisión haya llegado en su pliego de cargos. Este derecho de acceso al expediente implica que la Comisión debe dar a la empresa afectada la posibilidad de examinar todos los documentos incluidos en el expediente de la instrucción que puedan ser pertinentes para la defensa de dicha empresa. Estos documentos comprenden tanto las pruebas de cargo como las de descargo, con excepción de los secretos comerciales de las otras empresas, de los documentos internos de la Comisión y de otras informaciones confidenciales (véase la sentencia de 14 de mayo de 2020, NKT Verwaltung y NKT/Comisión, C-607/18 P, no publicada, EU:C:2020:385, apartados 261 y 262 y jurisprudencia citada).

326 En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa en un procedimiento tramitado ante la Comisión con el objeto de imponer una multa a una empresa por infringir las normas de defensa de la competencia exige que la empresa interesada haya podido exponer de modo útil su punto de vista sobre la realidad y la pertinencia de los hechos y de las circunstancias alegados y sobre los documentos que la Comisión tuvo en cuenta para fundamentar su alegación de existencia de una infracción. El artículo 41, apartado 2, letras a) y b), de la Carta concreta el contenido de este derecho (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2019, Brugg Kabel y Kabelwerke Brugg/Comisión, C-591/18 P, no publicada, EU:C:2019:1026, apartado 26 y jurisprudencia citada).

327 En tercer lugar, por lo que respecta, de manera más general, al respeto del derecho de defensa según su configuración en el artículo 41, apartado 2, de la Carta, este derecho incluye el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad (véanse las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 99 y jurisprudencia citada, y de 2 de diciembre de 2020, Kalai/Consejo, T-178/19, no publicada, EU:T:2020:580, apartado 73).

328 En cuarto lugar, ha de recordarse que la violación del derecho de acceso al expediente durante el procedimiento previo a la adopción de una Decisión puede dar lugar, en principio, a la anulación de esa Decisión cuando se haya vulnerado el derecho de defensa [véanse las sentencias de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C-109/10 P, EU:C:2011:686, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 15 de julio de 2015, Akzo Nobel y otros/Comisión, T-47/10, EU:T:2015:506, apartado 349 (no publicado) y jurisprudencia citada].

329 De la jurisprudencia citada en los apartados 325 a 328 anteriores se desprende que tanto el derecho de acceso al expediente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta como, más concretamente, el acceso al expediente en los asuntos de competencia se refieren a personas o empresas que son objeto de procedimientos abiertos o de decisiones adoptadas en su contra.

330 Pues bien, en el presente asunto, del artículo 90, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014 resulta que el derecho de acceso al expediente corresponde al ente que es objeto del dispositivo de resolución, a saber, Banco Popular, y no a sus accionistas o acreedores.

331 Por lo tanto, las demandantes no pueden invocar un derecho de acceso al expediente.

332 Por otra parte, tanto el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta como el artículo 90, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014 establecen que determinados datos pueden protegerse si son confidenciales.

333 De ello se sigue que las demandantes no pueden aducir que el hecho de que la JUR no comunicara la valoración 2 durante el procedimiento administrativo que llevó a la adopción del dispositivo de resolución constituya una violación del derecho de acceso al expediente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

334 Por último, si mediante esta alegación las demandantes pretenden invocar un derecho a que se les comunicara la valoración 2 con posterioridad a la adopción del dispositivo de resolución, procede señalar que tal comunicación ulterior no está incluida en el derecho de acceso al expediente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta.

335 En cualquier caso, ha de recordarse que las demandantes, como ellas mismas indican, presentaron a la JUR solicitudes de acceso a los documentos en virtud del Reglamento n.º 1049/2001, que llevaron a la JUR a publicar en su sitio web, el 2 de febrero de 2018 y el 31 de octubre de 2018, versiones no confidenciales de la valoración 2.

336 Además, del análisis de la primera alegación se desprende que, en la medida en que las demandantes no son destinatarias del dispositivo de resolución ni de la valoración 2, que constituye un anexo de aquel, y no discuten que la valoración 2 contenga datos confidenciales, no pueden ampararse en el derecho a que se les comunique la versión íntegra de la valoración 2 ni a que se publique tal versión.

337 En consecuencia, debe desestimarse la segunda alegación, relativa a la violación del derecho de acceso al expediente.

– *Sobre la tercera alegación, relativa a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva*

338 En los motivos de recurso primero y cuarto, las demandantes alegan una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, causada, por un lado, por la falta de motivación del dispositivo de resolución y, por otro lado, por la violación de su derecho de defensa y la vulneración del principio de igualdad de armas, dado que la JUR les denegó el acceso a las versiones íntegras del dispositivo de resolución y de la valoración 2.

339 Es necesario subrayar que la tutela judicial efectiva que garantiza 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).

340 Procede señalar que el análisis de la primera alegación ha tenido como resultado la desestimación de esa alegación de las demandantes relativa al incumplimiento de la obligación de motivación. Del análisis de las alegaciones primera y segunda resulta además que las demandantes no podían ampararse en el derecho a que se les comunicaran las versiones íntegras del dispositivo de resolución o de la valoración 2 ni a que se publicaran tales versiones.

341 Por consiguiente, deben desestimarse las afirmaciones hechas por las demandantes en la presente alegación relativas a la violación del derecho de defensa, a la vulneración del principio de igualdad de armas y a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que se basan en las mismas alegaciones.

342 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. Las demandantes, que tuvieron acceso a esa versión, han podido impugnar dicho dispositivo ante el Tribunal mediante el presente recurso.

343 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 314 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 del escrito de réplica, versiones menos censuradas del dispositivo de resolución y de la valoración 2. Así pues, las demandantes estuvieron en condiciones de presentar alegaciones sobre esas versiones.

344 Habida cuenta de que se ha constatado que las demandantes no han acreditado que estuvieran insuficientemente motivadas las versiones del dispositivo de resolución y de la valoración 2, publicadas en el sitio web de la JUR y a las que tuvieron acceso, las demandantes no pueden sostener que el acceso a una versión íntegra era necesario para poder ejercer su derecho de defensa o su derecho a la tutela judicial efectiva.

345 En otro orden de cosas, 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.

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

347 En el presente asunto, 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.

348 Además, también debe desestimarse el resto de la argumentación de las demandantes dirigida a demostrar la violación de su derecho a la tutela judicial efectiva.

349 Por un lado, las demandantes yerran 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.

350 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 las demandantes.

351 Por consiguiente, la jurisprudencia citada por las demandantes no es aplicable al presente asunto.

352 Por otro lado, las demandantes afirman en la réplica que el Panel de Recurso de la JUR consideró que esta, al denegarles el acceso al contenido esencial del dispositivo de resolución y a las valoraciones 1 y 2, había violado el derecho a la tutela judicial efectiva de las demandantes.

353 Procede señalar que las demandantes no puntualizan a qué decisión del Panel de Recurso se refieren, si a la de 28 de noviembre de 2017 o a la de 19 de junio de 2018, lo que no permite al Tribunal identificar con precisión los elementos que podrían constituir el fundamento de esta afirmación.

354 En cualquier caso, basta con recordar que, con arreglo a los artículos 85, apartado 3, y 90, apartado 3, del Reglamento n.º 806/2014, el Panel de Recurso es competente para pronunciarse sobre un recurso interpuesto contra una decisión confirmatoria de la JUR, adoptada sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, relativa a una solicitud de acceso a documentos. Su función consiste en examinar si la JUR ha justificado correctamente la denegación de acceso a los documentos a la luz de las excepciones establecidas en ese Reglamento y no en apreciar la legalidad de decisiones como el dispositivo de resolución o de actuaciones como las valoraciones 1 y 2.

355 Por último, las demandantes invocan una vulneración del principio de igualdad de armas.

356 A este respecto, según la jurisprudencia, el principio de igualdad de armas, que forma parte integrante del principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, consagrado en el artículo 47 de la Carta, toda vez que es el corolario del concepto mismo de proceso equitativo, al igual que el principio de contradicción, implica la obligación de ofrecer a cada una de las partes una oportunidad razonable de formular sus pretensiones, incluyendo la aportación de pruebas, en condiciones que no coloquen a una de ellas en una situación de manifiesta desventaja en relación con la parte contraria (véase la sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, apartado 61 y jurisprudencia citada).

357 Este principio tiene como finalidad asegurar el equilibrio procesal entre las partes de un proceso judicial, garantizando la igualdad de sus derechos y obligaciones en lo referente, en particular, a las normas que rigen la práctica de la prueba y el debate contradictorio ante el juez y al derecho de recurso de las partes. Para cumplir las exigencias vinculadas al derecho a un proceso equitativo, procede que las partes tengan conocimiento y puedan debatir de forma contradictoria sobre los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento (véase la sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, apartado 62 y jurisprudencia citada).

358 Ahora bien, como la JUR no es un juez en el sentido del artículo 47 de la Carta y esta disposición no es, por tanto, aplicable al presente asunto, las demandantes no pueden invocar válidamente el derecho a un proceso equitativo contra el dispositivo de resolución (véase, por analogía, la sentencia de 11 de mayo de 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, apartado 213).

359 En consecuencia, debe desestimarse la tercera alegación, relativa a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva.

360 Por consiguiente, deben desestimarse los motivos de recurso primero y cuarto por ser infundados.

Quinto motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 y del artículo 32 de la Directiva 2014/59

361 Las demandantes alegan que la JUR infringió el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 y el artículo 32 de la Directiva 2014/59 e incurrió en un error manifiesto de apreciación, ya que no se cumplían las condiciones establecidas en estas disposiciones para adoptar el dispositivo de resolución. Indican que el problema de Banco Popular no era un problema de solvencia, sino de liquidez, por lo que el dispositivo de resolución era innecesario.

362 Con carácter preliminar, debe señalarse que, dado que el dispositivo de resolución no se basa en el artículo 32 de la Directiva 2014/59, el motivo es inoperante en la medida en que se invoca una infracción de esa disposición.

363 El artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 establece que la JUR adoptará un dispositivo de resolución solo cuando considere que se cumplen las siguientes condiciones:

«a) que el ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo;

b) teniendo en cuenta el calendario y otras circunstancias pertinentes, que no existan perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado, incluidas las medidas por parte del [sistema institucional de protección], o de supervisión emprendidas en relación con el ente, incluidas las medidas de actuación temprana o la amortización o conversión de los instrumentos de capital de conformidad con el artículo 21, puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable;

c) que la medida de resolución sea necesaria para el interés público de conformidad con el apartado 5.»

364 El presente motivo se divide esencialmente en tres partes, que corresponden a cada una de las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

– *Sobre la primera parte del quinto motivo de recurso, relativa a la primera condición, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014*

365 Las demandantes sostienen que, dado que Banco Popular tenía un problema de liquidez, y no de solvencia, este no 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.

366 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.

367 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.

368 Contrariamente a lo que sostienen las demandantes, esta conclusión del Consejo de Administración de Banco Popular no puede calificarse de irrelevante aduciendo que los miembros del Consejo de Administración de Banco Popular accedieron, bajo la amenaza de incurrir en responsabilidad personal y ser sancionados por el BCE, a declarar formalmente la supuesta inviabilidad del banco a petición de la JUR. A falta de todo indicio concreto, procede desestimar esta alegación por ser puramente especulativa.

369 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.

370 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.»

371 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.

372 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».

373 En primer lugar, 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».

374 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.

375 A este respecto, como señala la JUR, 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. […]»

376 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, 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.

377 Dado que la situación contemplada en el artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014 no exige que el ente de que se trate sea insolvente, las alegaciones de las demandantes dirigidas a demostrar que Banco Popular era solvente en la fecha en que se adoptó el dispositivo de resolución son inoperantes. En efecto, el hecho de que un ente sea solvente de acuerdo con su balance no significa que disponga de liquidez suficiente, a saber, de fondos disponibles para pagar sus deudas o demás pasivos a su vencimiento.

378 También se desprende de ello que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la afirmación que figura en la valoración 1 de que Banco Popular era solvente con un activo neto de más de 8 400 millones de euros no contradice la constatación de que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo. Habida cuenta de que esta constatación resulta de la evaluación del BCE, y no de la valoración 1 o de la valoración 2, también es inoperante la alegación de las demandantes de que esas valoraciones son contradictorias por lo que respecta a la situación de solvencia de Banco Popular.

379 En segundo lugar, procede señalar que las demandantes admiten que Banco Popular tenía problemas de liquidez en la fecha en que se adoptó el dispositivo de resolución. Además, no formulan ninguna alegación dirigida a refutar que, en esa fecha, Banco Popular estuviera en la situación contemplada en el artículo 18, apartado 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, a saber, que en un futuro cercano Banco Popular no pueda, probablemente, hacer frente al pago de sus deudas o demás pasivos a su vencimiento.

380 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 hacer frente a sus pasivos al vencimiento de estos.

381 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.

382 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.

383 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.»

384 Como señala la JUR, esos diferentes elementos figuran en las directrices de la ABE, de 6 de agosto de 2015, sobre la interpretación de las diferentes 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»).

385 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.

386 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.

387 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.

388 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.

389 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 las demandantes, 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.

390 De ello se desprende que la JUR no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

391 En consecuencia, debe desestimarse la primera parte del presente motivo de recurso.

– *Sobre la segunda parte del quinto motivo de recurso, relativa a la segunda condición, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014*

392 Las demandantes sostienen que no cabía acudir al dispositivo de resolución por un problema de liquidez, ya que existían soluciones alternativas más proporcionadas. A su juicio, la adopción de medidas de actuación temprana hubiera permitido restablecer la confianza, la estabilidad y el valor de Banco Popular. En consecuencia, consideran que no se cumplía la condición del artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014. Añaden que no se ha justificado que no fuera posible adoptar medidas de actuación temprana o medidas del sector privado.

393 En el artículo 3 del dispositivo de resolución, la JUR, teniendo en cuenta la evaluación del BCE, concluyó que no existía ninguna medida alternativa que pudiera impedir la inviabilidad de Banco Popular en un plazo razonable y que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014.

394 Más concretamente, en el artículo 3.2 del dispositivo de resolución, la JUR indicó que no había ninguna perspectiva razonable de que otras medidas alternativas del sector privado pudieran impedir la inviabilidad de Banco Popular. La inexistencia de tales medidas podía deducirse, en particular, de las siguientes circunstancias:

– el propio banco había reconocido en una carta dirigida al BCE el 6 de junio de 2017 que estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo;

– el proceso de venta privada no había conducido a un resultado positivo en un plazo que permitiera al banco satisfacer sus deudas o demás pasivos a su vencimiento;

– era poco probable que el banco pudiera movilizar, dentro de los plazos necesarios, suficiente liquidez adicional mediante transacciones de mercado u operaciones del banco central o mediante las medidas previstas en sus planes de contingencia de financiación y de recuperación;

– una provisión urgente de liquidez habría sido insuficiente habida cuenta del rápido deterioro de la posición de liquidez.

395 Además, en el artículo 3.3 del dispositivo de resolución, mencionado en el apartado 287 anterior, la JUR consideró que no había ninguna perspectiva razonable de que medidas de supervisión, incluidas las medidas de actuación temprana, pudieran impedir la inviabilidad de Banco Popular.

396 En el artículo 3.4 del dispositivo de resolución, la JUR señaló que no había ninguna perspectiva razonable de que el ejercicio de la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital, de conformidad con el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014, impidiera en un plazo de tiempo razonable la inviabilidad de Banco Popular. En particular, la JUR consideró que, dado que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo habida cuenta de su posición de liquidez, la amortización y la conversión del capital no serían suficientes para restablecer la situación de liquidez del banco.

397 De ello se desprende que la JUR justificó, en el dispositivo de resolución, las razones por las que no era factible adoptar medidas alternativas de supervisión, incluidas las medidas de actuación temprana, o del sector privado. Las demandantes no han formulado ninguna alegación que pueda desvirtuar esta conclusión.

398 En primer término, las demandantes alegan que existía una solución de supervisión para impedir la inviabilidad de Banco Popular en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, a saber, la provisión urgente de liquidez autorizada por el Banco de España y el BCE el 5 de junio de 2017, que hubiera permitido cubrir las necesidades de liquidez de Banco Popular.

399 Procede señalar que, el 6 de junio de 2017, en su evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, el BCE consideró que, aunque Banco Popular había desarrollado diversas medidas para generar liquidez adicional durante las semanas previas y había comenzado a aplicarlas, la magnitud de los flujos entrantes realizados y aún esperados era insuficiente para subsanar el deterioro 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 aprobada por el Consejo de Gobierno del BCE 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 el 7 de junio de 2017 a más tardar.

400 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.

401 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 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. 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.

402 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.

403 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.

404 Además, la JUR, como ella misma sostiene, no desempeña función alguna en la provisión urgente de liquidez, que es competencia de los bancos centrales nacionales.

405 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.

406 De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, una provisión urgente de liquidez no constituía una medida alternativa a la resolución.

407 En segundo término, las demandantes sostienen que la concesión de la totalidad de la provisión urgente de liquidez autorizada inicialmente por el BCE habría permitido a Banco Popular hacer frente a sus necesidades inmediatas de liquidez y poder aplicar otras medidas del sector privado, como la venta de activos.

408 Basta con indicar que, habida cuenta de que se ha apreciado que Banco Popular no podía obtener de una provisión urgente de liquidez adicional, las ventas de activos mencionadas por las demandantes, que estaban supeditadas a la concesión de dicha provisión, no constituían, por tanto, medidas alternativas a la resolución.

409 En cualquier caso, debe señalarse que las demandantes parecen no tener en cuenta que el 6 de junio de 2017 el deterioro de la posición de liquidez de Banco Popular era de tal envergadura que debían adoptarse medidas urgentes. Además, las demandantes no han demostrado que las medidas alternativas que mencionan, consistentes en la transmisión de activos, como la venta de TotalBank o de WiZink, hubieran podido ser operativas en un plazo lo bastante corto para que Banco Popular obtuviera la liquidez suficiente para hacer frente a sus pasivos el 7 de junio de 2017.

410 Como subraya la JUR, tales ventas de activos, que solo estaban en una fase inicial, no habrían podido cerrarse antes de varias semanas. Por lo tanto, aun suponiendo, como sostienen las demandantes, que se hubiera concedido a Banco Popular una provisión urgente de liquidez adicional hasta el 21 de junio de 2017, tales ventas no habrían podido concluirse dentro de ese plazo.

411 A este respecto, ha de señalarse igualmente que el BCE estimó que no existían medidas de supervisión o de actuación temprana disponibles que permitieran restablecer la posición de liquidez del banco de manera inmediata y concederle tiempo suficiente para ejecutar una operación societaria u otra solución.

412 Además, el presidente de Banco Popular, al anunciar en abril de 2017 el inicio de un proceso de venta privada del banco para hacer frente al riesgo de quiebra, reconoció de hecho que la venta de activos ya no constituía una medida suficiente para paliar las dificultades de Banco Popular.

413 Por último, las demandantes no explican, aun suponiendo que esas ventas de activos hubieran podido tener lugar en un plazo suficientemente breve como para generar nueva liquidez, de qué manera tales medidas habrían permitido frenar las retiradas de depósitos y, por tanto, interrumpir las fugas de liquidez y restablecer la viabilidad de Banco Popular a largo plazo.

414 En tercer término, las demandantes alegan que otras medidas del sector privado habrían permitido resolver los problemas de liquidez de Banco Popular. A este respecto, se remiten a dos cartas, en las que Barclays Bank y Deutsche Bank indicaron, los días 3 y 5 de junio de 2017 respectivamente, que estaban dispuestos a garantizar una ampliación de capital de Banco Popular de 4 000 millones de euros. Según las demandantes, era posible haber pospuesto la decisión de resolución hasta el fin de semana que seguía al 7 de junio, ya que la JUR podía haber acordado un préstamo a Banco Popular a través del FUR, sobre la base del artículo 76, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, para permitirle llegar hasta el cierre de los mercados el viernes.

415 Basta con señalar que las cartas mencionadas por las demandantes no contienen ningún compromiso firme de Barclays Bank o de Deutsche Bank 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.

416 Así, 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.

417 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.

418 Además, la alegación de las demandantes se basa en el supuesto puramente teórico de que tal ampliación de capital habría podido materializarse en un plazo suficientemente breve como para permitir una provisión de liquidez algunos días después del 7 de junio. Debe indicarse que las demandantes no explican la manera en que esa ampliación de capital habría podido contener las fugas de depósitos y restablecer la posición de liquidez de Banco Popular a largo plazo.

419 En cuanto a la alegación relativa a la posibilidad de que el FUR concediera un préstamo a Banco Popular, 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 con el fin, en particular, de 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.

420 En cuarto término, las demandantes sostienen que la sustitución de los miembros del órgano de dirección de Banco Popular por el BCE habría sido eficaz para solventar la crisis de liquidez, ya que hubiera transmitido una imagen de confianza a los mercados, a los clientes y a los acreedores del banco.

421 Aun suponiendo que con la sustitución de los directivos de Banco Popular se hubiera podido recobrar la imagen de confianza del banco, ello no puede considerarse una solución alternativa que hubiera permitido interrumpir inmediatamente la fuga de depósitos o proporcionar la liquidez necesaria para las retiradas de depósitos que hubieran continuado y, por tanto, que hubiera permitido dar respuesta a las necesidades de liquidez de Banco Popular en breve plazo.

422 Asimismo, procede señalar que, en su evaluación para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, el BCE consideró que las medidas que estaban a su disposición en su condición de organismo supervisor, entre ellas las contempladas en los artículos 27 a 29 de la Directiva 2014/59, que permiten, en particular, exigir la destitución de la alta dirección y del órgano de dirección del banco, no podían 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.

423 De ello se sigue que las demandantes no han acreditado que las medidas alternativas que enumeran hubieran podido contribuir a restablecer la posición de liquidez de Banco Popular en un plazo suficientemente corto y, por tanto, no han demostrado que la JUR incurriera en un error manifiesto de apreciación al considerar que no existían medidas alternativas a la resolución que pudieran impedir que, a 6 de junio de 2017, Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

424 Por otra parte, en cuanto a la alegación de las demandantes de que el BCE y la JUR habían decidido ya en mayo de 2017 vender Banco Popular a Banco Santander, solo cabe decir que dicha alegación es inoperante para apreciar si se cumple la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014 y, además, es puramente especulativa.

425 De ello se desprende que la JUR no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014.

426 En consecuencia, debe desestimarse la segunda parte del presente motivo de recurso.

– Sobre la tercera parte del quinto motivo de recurso, relativa a la tercera condición, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014

427 Las demandantes consideran que el interés público no exigía la adopción de una decisión tan drástica, al existir medidas más proporcionadas que hubieran atajado la crisis de liquidez de Banco Popular evitando la confiscación de los derechos de propiedad de los accionistas y que, por tanto, el dispositivo de resolución no cumplía la condición del artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

428 Procede recordar que el artículo 18, apartado 5, del Reglamento n.º 806/2014 establece que, a efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra c), de dicho 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 contemplados 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.

429 Los objetivos de resolución, enumerados en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014 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 a los inversores, y proteger los fondos y los activos de los clientes.

430 Para saber si se cumple la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014, es necesario comprobar si los objetivos contemplados en el artículo 14 de ese Reglamento pueden alcanzarse mejor mediante una medida de resolución que a través de la liquidación del ente.

431 En el presente asunto, en el artículo 4.1 del dispositivo de resolución, la JUR concluyó que la resolución mediante el instrumento de venta del negocio era necesaria para el interés público, en el sentido del artículo 18, apartados 1, letra c), y 5, del Reglamento n.º 806/2014.

432 En el artículo 4.2 del dispositivo de resolución, la JUR señaló que la resolución era necesaria y proporcionada para la consecución de determinados objetivos contemplados en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 806/2014, a saber, garantizar la continuidad de las funciones esenciales y evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio, incluidas las infraestructuras de mercado, y manteniendo la disciplina de mercado. Indicó que la liquidación de Banco Popular a través de un procedimiento de insolvencia ordinario no habría permitido alcanzar esos objetivos en la misma medida. A continuación, en el artículo 4.4 del dispositivo de resolución, la JUR llevó a cabo un análisis a la luz de los objetivos de resolución teniendo en cuenta las circunstancias existentes en esa fecha.

433 En particular, 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.

434 De ello se desprende que la JUR motivó en qué medida la resolución de Banco Popular respondía concretamente al objetivo de interés general consistente en evitar las repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera, en particular, limitando el efecto de contagio.

435 Por otra parte, procede recordar que, en el considerando 4 de la Decisión 2017/1246, por la que se aprobó el dispositivo de resolución, la Comisión indicó expresamente que aprobaba el dispositivo de resolución y, en particular, que estaba de acuerdo con las razones aducidas por la JUR para justificar la necesidad de una medida de resolución en aras del interés público de conformidad con el artículo 5 del Reglamento n.º 806/2014.

436 Las alegaciones de las demandantes no pueden desvirtuar la apreciación de la JUR relativa al cumplimiento de la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

437 Las demandantes sostienen, en esencia, que el instrumento de venta del negocio era desproporcionado con respecto a las medidas alternativas a la venta de Banco Popular mencionadas en su argumentación relativa a la segunda condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, que hubieran permitido, a su juicio, acabar con la crisis de liquidez sin menoscabar su derecho de propiedad. Mediante esta alegación, las demandantes cuestionan en realidad la proporcionalidad de la medida de resolución con respecto a las medidas alternativas invocadas habida cuenta del menoscabo de su derecho de propiedad.

438 En otra alegación, formulada en la réplica, añaden que la JUR no explica por qué el instrumento de venta del negocio era la mejor opción para alcanzar los objetivos de resolución frente a los demás instrumentos de resolución contemplados en el Reglamento n.º 806/2014.

439 Pues bien, por un lado, las demandantes no sostienen que el dispositivo de resolución no responda a los objetivos de interés público previstos en el artículo 14, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 806/2014 que tienen por objeto proteger las funciones esenciales de Banco Popular y preservar la estabilidad financiera.

440 Por otro lado, las demandantes no aducen nada que pueda acreditar que esos objetivos se habrían alcanzado en la misma medida si Banco Popular hubiera sido liquidado con arreglo a un procedimiento de insolvencia ordinario. La proporcionalidad de la medida de resolución con respecto a las medidas alternativas o a los demás instrumentos de resolución contemplados en el Reglamento n.º 806/2014 no es pertinente para la aplicación de la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

441 De ello se desprende que la JUR no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que se cumplía la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

442 Por consiguiente, debe desestimarse la tercera parte del presente motivo y, por ende, el quinto motivo de recurso en su totalidad.

Sexto motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de prudencia bancaria

443 Las demandantes alegan que, al no aplicar medidas de actuación temprana, el BCE, en coordinación con la JUR, vulneró el principio de prudencia bancaria, ya que la aplicación de tales medidas hubiera evitado la adopción del dispositivo de resolución. Las demandantes sostienen, en esencia, que la aplicación de medidas de actuación temprana habría permitido evitar la crisis de liquidez de Banco Popular que justificó la adopción del dispositivo de resolución y la venta de Banco Popular a un tercero. Consideran que la aplicación de tales medidas habría modificado el contenido del dispositivo de resolución o habría permitido evitar su adopción.

444 Con carácter preliminar, procede señalar, por un lado, que este motivo, que se dirige contra el BCE, al que se imputa no haber adoptado medidas de actuación temprana, debe declararse inadmisible, ya que el BCE no es parte en el presente litigio.

445 Por otro lado, mediante este motivo, las demandantes invocan la vulneración del principio de prudencia bancaria. En la demanda y en la vista, alegaron que este principio se deriva del principio de cautela aplicable en el ámbito del medio ambiente.

446 Procede recordar que, si bien el artículo 191 TFUE, apartado 2, dispone que la política medioambiental se basará, entre otros, en el principio de cautela, dicho principio también debe aplicarse en el marco de otras políticas de la Unión, en particular de la política de protección de la salud pública, así como cuando las instituciones de la Unión adopten medidas de protección de la salud humana con arreglo a la política agrícola común o a la política del mercado interior (véase la sentencia de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros, C-616/17, EU:C:2019:800, apartado 41 y jurisprudencia citada).

447 Este principio implica que, mientras subsista incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, podrán adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos (véanse las sentencias de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros, C-616/17, EU:C:2019:800, apartado 43 y jurisprudencia citada, y de 6 de mayo de 2021, Bayer CropScience y Bayer/Comisión, C-499/18 P, EU:C:2021:367, apartado 80).

448 Pues bien, basta con señalar que las demandantes no explican la manera en que el principio de cautela, tal como lo define la jurisprudencia, se aplica en el sector bancario.

449 Por lo tanto, procede examinar este motivo entendiendo que las demandantes reprochan a la JUR que no adoptara medidas de actuación temprana que, según las demandantes, hubieran permitido evitar la crisis de liquidez de Banco Popular. A este respecto, las demandantes sostienen que la adopción de medidas de actuación temprana u otras medidas contempladas en el artículo 13 del Reglamento n.º 806/2014, en el Reglamento n.º 1024/2013 y en los artículos 27 a 29 de la Directiva 2014/59 hubiera evitado la crisis provocada por la resolución. Aducen que, en los meses que precedieron a la resolución de Banco Popular, la JUR no adoptó ninguna medida eficaz y permitió el deterioro paulatino de la situación, lo cual provocó que un banco solvente fuera resuelto por un problema de liquidez.

450 Las demandantes enumeran determinadas medidas de actuación temprana que habrían sido adecuadas en el caso de Banco Popular y que habrían permitido, en su opinión, subsanar el deterioro de la situación del banco, tales como la segregación en un «banco bueno» y un «banco malo», la administración provisional y el cambio del consejo de administración, el seguimiento de la situación de liquidez y el desapalancamiento temprano, la provisión de liquidez para dar más tiempo a un proceso competitivo de venta, y la negociación de la reestructuración financiera con los acreedores.

451 Debe comenzarse señalando que el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n.º 806/2014 establece que la adopción de una medida de actuación temprana en virtud del artículo 16 del Reglamento n.º 1024/2013, de los artículos 27, apartado 1, 28 o 29 de la Directiva 2014/59 o del artículo 104 de la Directiva 2013/36 no constituye condición previa para adoptar una medida de resolución.

452 A continuación, procede indicar que el artículo 13 del Reglamento n.º 806/2014, relativo a las medidas de actuación temprana, establece, en su apartado 1, que el BCE o las autoridades nacionales competentes informarán a la JUR de todas las medidas que exijan adoptar a una entidad o grupo o que adopten ellos mismos con arreglo al artículo 16 del Reglamento n.º 1024/2013, a los artículos 27, apartado 1, 28 o 29 de la Directiva 2014/59 o al artículo 104 de la Directiva 2013/36.

453 De ello se desprende, como señala la JUR, apoyada por Banco Santander y el Reino de España, que la adopción de medidas de actuación temprana no entra en su ámbito de competencia, sino que se encuentra en el ámbito de actuación del BCE y de las autoridades nacionales competentes.

454 A este respecto, cabe decir que las demandantes no explican con qué fundamento jurídico habría podido adoptar la JUR esas medidas.

455 Por lo tanto, habida cuenta de que la JUR no es competente para adoptar las medidas enumeradas por las demandantes, estas no pueden reprocharle que no aprobara tales medidas antes de adoptar el dispositivo de resolución.

456 Por último, como aduce la JUR, apoyada por la Comisión, las alegaciones de las demandantes no pueden cuestionar la legalidad del dispositivo de resolución. En efecto, la adopción del dispositivo de resolución debe considerarse justificada cuando concurren las condiciones previstas en el Reglamento n.º 806/2014, en particular las establecidas en el artículo 18 de este. La circunstancia de que hubieran podido adoptarse medidas preventivas para paliar las dificultades de Banco Popular es inoperante para apreciar la legalidad del dispositivo de resolución, ya que ha quedado acreditado que, en la fecha de su adopción, se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014.

457 Por otra parte, procede señalar que este motivo se basa en alegaciones puramente especulativas y no fundamentadas de que, si se hubieran adoptado medidas de actuación temprana u otras medidas preventivas, se habría evitado la crisis de liquidez de Banco Popular y el dispositivo de resolución habría resultado innecesario o habría tenido un contenido diferente.

458 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 28 de mayo de 2021, las demandantes, por un lado, presentaron una nueva proposición de prueba, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, relativa a dos artículos de prensa publicados en Internet el 27 de mayo de 2021, en los que se mencionaban correos electrónicos del presidente del FROB a la JUR en relación con las declaraciones de la presidenta de la JUR en su entrevista con la cadena de televisión Bloomberg, y, por otro lado, solicitaron al Tribunal que requiriese a la JUR que aportase esos correos electrónicos en concepto de diligencia de ordenación del procedimiento. Las demandantes alegan que esos documentos, dirigidos a demostrar la existencia de filtraciones y la influencia que estas tuvieron en la pérdida de liquidez de Banco Popular, apoyan su sexto motivo de recurso. A este respecto, las demandantes se remiten al apartado 83 de la demanda, en el que afirmaban que las declaraciones efectuadas por la presidenta de la JUR desataron el pánico entre los clientes de Banco Popular y provocaron la caída de su valor bursátil y que este «comportamiento [era] incompatible con la más elemental idea de "prudencia"».

459 Pues bien, no puede deducirse de esta única frase que figura en el apartado 83 de la demanda que las demandantes hayan formulado, en el presente motivo, alegaciones dirigidas a reprochar a la JUR las declaraciones realizadas por la presidenta de esta. Por un lado, del título de este motivo en la demanda y de las alegaciones formuladas se desprende claramente que las demandantes únicamente reprochan a la JUR no haber adoptado otras medidas, incluidas las de actuación temprana, lo que, según ellas, habría permitido evitar la adopción del dispositivo de resolución. Por otro lado, las demandantes no exponen ninguna argumentación relativa a las declaraciones de la presidenta de la JUR y, mediante esa frase, no explican qué disposición o principio ha vulnerado la JUR. Además, procede señalar que las demandantes no han formulado alegaciones sobre ese extremo en el sexto motivo de recurso en la fase de réplica.

460 Así pues, procede considerar que, en la medida en que se refieren a las declaraciones de la presidenta de la JUR, no son pertinentes los artículos de prensa aportados por las demandantes y los correos electrónicos del presidente del FROB cuya presentación solicitaron en su escrito de 28 de mayo de 2021.

461 Por consiguiente, debe desestimarse el sexto motivo de recurso por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Séptimo motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima

462 Las demandantes alegan que diferentes circunstancias previas a la adopción del dispositivo de resolución podían generar su confianza legítima en el hecho de que Banco Popular no sería objeto de resolución.

463 Por lo que respecta al principio de protección de la confianza legítima, de una jurisprudencia asentada se deduce que el derecho a invocar ese principio implica que las autoridades competentes de la Unión hayan dado al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables. En efecto, corresponde ese derecho a todo justiciable al que una institución, un órgano o un organismo de la Unión, al darle garantías

concretas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas (véase la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 62 y jurisprudencia citada; véase, asimismo, en este sentido, la 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 178 y jurisprudencia citada).

464 Como ya ha juzgado el Tribunal de Justicia, si bien el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Unión, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente, que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión, y ello especialmente en un ámbito como el de las ayudas de Estado en el sector bancario, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica (véase la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 66 y jurisprudencia citada).

465 Esta jurisprudencia es extrapolable a la situación de un banco que es objeto de una medida de resolución (véase, por analogía, la 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, apartados 181 y 182). En efecto, en el sector bancario, por el hecho, como señala el Tribunal de Justicia, de que se produce una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica, los accionistas y acreedores de una entidad no pueden aducir que tienen cualquier tipo de confianza legítima en que dicha entidad no se encontrará en el futuro en una situación que justifique la aplicación de una medida de resolución. Tampoco pueden sostener que la JUR esté en condiciones de garantizarles que un banco respecto del cual se cumplan las condiciones del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 no será objeto de una medida de resolución.

466 Por lo tanto, las demandantes, en su condición de accionistas o de acreedores de Banco Popular, no pueden alegar que la JUR vulneró el principio de protección de la confianza legítima al adoptar el dispositivo de resolución.

467 En cualquier caso, procede considerar que ninguna de las circunstancias invocadas por las demandantes justifica la aplicación del principio de protección de la confianza legítima.

468 En primer término, las demandantes alegan que se engendró una confianza legítima a raíz del considerando 13 del Reglamento n.º 806/2014, que dispone que «a fin de restablecer la confianza y la credibilidad del sector bancario, el BCE realiza actualmente una evaluación exhaustiva de los balances de todos los bancos supervisados directamente» y que «dicha evaluación debe garantizar a todas las partes interesadas que los bancos que se adhieran al MUS y, por tanto, que entren dentro del ámbito de aplicación del MUR, son fundamentalmente sólidos y de confianza». Añaden que el BCE debe ejercer sus competencias, en coordinación con la JUR, con el fin de garantizar la solvencia y la solidez de las entidades de crédito sometidas a su supervisión.

469 Basta con señalar que ese considerando del Reglamento n.º 806/2014 se refiere a la evaluación llevada a cabo por el BCE en el marco del establecimiento del MUS. Considerar, como hacen las demandantes, que todo banco sometido a la supervisión del BCE goza de la garantía de ser «sólido y de confianza» y no será objeto de una medida de resolución equivaldría a privar al Reglamento n.º 806/2014 de todo efecto útil.

470 En segundo término, las demandantes se remiten a los resultados de las pruebas de resistencia de Banco Popular de 2014 y de 2016 y a los resultados del proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES) de noviembre de 2016, efectuados por el BCE, para aducir que albergaban una expectativa razonable de que la entidad era estable y solvente y de que no existía riesgo de que fuera objeto de resolución.

471 A este respecto, es necesario precisar que los datos aducidos por las demandantes se refieren a la situación de Banco Popular en una fecha determinada, anterior en varios meses a la fecha de adopción del dispositivo de resolución. Por ejemplo, la prueba de resistencia de 2016 de Banco Popular se publicó en julio de 2016 y los resultados del PRES de noviembre de 2016 efectuado por el BCE tienen como fecha de referencia el 31 de diciembre de 2015. No puede considerarse que estos datos ofrecieran indicaciones sobre la evolución financiera futura de Banco Popular ni que hicieran concebir a las demandantes una esperanza fundada de que Banco Popular no encontraría graves dificultades en el futuro. Además, no hay que olvidar que, en el presente asunto, la situación de liquidez de Banco Popular se deterioró con posterioridad a esos resultados, a partir de febrero de 2017. En particular, cabe recordar que, el 12 de mayo de 2017, Banco Popular dejó de cumplir el requisito mínimo exigido de cobertura de liquidez. En cualquier caso, esos datos no constituyen garantías concretas, incondicionales y concordantes dimanantes de una institución de la Unión de que, en el futuro, Banco Popular no iba a ser objeto de una medida de resolución.

472 En tercer término, las demandantes invocan el hecho de que el BCE autorizó, en 2017, el reembolso parcial de una emisión de deuda subordinada de Banco Popular por un importe de 400 000 euros. Consideran que cualquier inversor racional podía pensar que, si Banco Popular hubiera presentado problemas de solvencia o liquidez, el BCE se habría opuesto a dicha medida.

473 Pues bien, por un lado, esos hechos no constituyen garantías concretas, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 463 anterior, dadas por la JUR sobre la solidez financiera de Banco Popular. Por otro lado, las demandantes no explican la manera en que esos hechos podían engendrar en cualquier inversor prudente una confianza legítima en la solvencia o en la situación de liquidez de Banco Popular, cuando esos inversores no podían ignorar que la situación del banco se había deteriorado rápidamente algunos meses antes de la adopción del dispositivo de resolución. La publicación del informe anual de 2016 de Banco Popular el 3 de febrero de 2017 y del informe financiero del primer trimestre de 2017 el 5 de mayo de 2017 y la degradación de la calificación de la entidad eran datos que los inversores conocían y que ponían de manifiesto las dificultades de Banco Popular. Además, entre febrero y mayo de 2017, Banco Popular fue objeto de una considerable cobertura mediática relativa al deterioro de su situación financiera.

474 En cuarto término, las demandantes alegan que el hecho de que la JUR y el BCE no aplicaran medidas de actuación temprana las indujo a creer legítimamente que Banco Popular no sería sometido rápidamente a una medida de resolución.

475 Basta con recordar que del artículo 18, apartado 3, del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que la adopción de medidas de actuación temprana no constituye condición previa para adoptar una medida de resolución, lo que las demandantes reconocen expresamente en la réplica. Así pues, las demandantes no podían extraer ninguna consecuencia de la inexistencia de tales medidas.

476 Por lo tanto, procede considerar que las demandantes no pueden sostener válidamente que disponían de garantías dimanantes de la JUR de que esta no adoptaría un dispositivo de resolución con respecto a Banco Popular. Ha de señalarse igualmente que los accionistas de Banco Popular no tenían la seguridad de que algunas de las medidas de resolución adoptadas por la JUR no fueran a afectar a sus inversiones.

477 Por consiguiente, debe desestimarse el séptimo motivo de recurso por ser infundado.

Octavo motivo de recurso, basado en la violación del derecho de propiedad y en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrados en los artículos 17 y 52 de la Carta

478 Las demandantes alegan que el dispositivo de resolución priva de manera desproporcionada a los accionistas de Banco Popular de su derecho de propiedad en contra de lo dispuesto en los artículos 17 y 52 de la Carta.

479 Las demandantes aducen que el menoscabo de su derecho de propiedad ha sido desproporcionado con respecto al objetivo de protección de la estabilidad financiera perseguido por la JUR. Sostienen que, con el pretexto de proteger el interés público y la estabilidad de los mercados financieros, la JUR privó de forma absoluta a los accionistas de Banco Popular de su derecho de propiedad, lo que evidencia que no se cumplió el requisito de proporcionalidad. Alegan, en esencia, que existían medidas menos restrictivas que las adoptadas en el dispositivo de resolución y que este las despojó de su derecho de propiedad sin oírlas previamente y sin que se les abonara indemnización alguna.

480 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 apropiado 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.

481 El artículo 17, apartado 1, de la Carta dispone:

«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 en que resulte necesario para el interés general.»

482 Ha de recordarse 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 de los derechos así garantizados (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).

483 De ello se desprende que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, sino que, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, reproducido en el apartado 205 anterior, puede ser objeto de limitaciones si estas están contempladas en las normas aplicables, son necesarias para la consecución de un objetivo general y resultan proporcionadas a dicho objetivo.

484 Las demandantes reconocen que su derecho de propiedad puede ser objeto de limitaciones y no discuten que el artículo 22 del Reglamento n.º 806/2014 confiere a la JUR la posibilidad de decidir la conversión y la amortización de los instrumentos de capital del ente de que se trate en el marco de la resolución.

485 Con carácter preliminar, cabe recordar que, por un lado, del considerando 61 del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que las limitaciones de los derechos de los accionistas y acreedores deben respetar el artículo 52, apartado 1, de la Carta y, por otro lado, el considerando 62 del mismo Reglamento expone que la interferencia con los derechos de propiedad no debe ser desproporcionada.

486 El artículo 15 del Reglamento n.º 806/2014, relativo a los principios generales que rigen la resolución, menciona en su apartado 1, letra a), que los accionistas de la entidad objeto de resolución asumen las primeras pérdidas.

487 A este respecto, 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).

488 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).

489 Procede considerar por analogía que, en el dispositivo de resolución, el ejercicio de la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular de los que eran titulares las demandantes es 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 una medida de resolución debido a sus graves dificultades, deben soportar las consecuencias económicas de esta.

490 A este respecto, 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).

491 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).

492 En el presente asunto, en primer término, las demandantes sostienen que el menoscabo de su derecho de propiedad ha sido desproporcionado, habida cuenta de que la estabilidad de los mercados financieros no peligraba dada la solvencia de Banco Popular, la situación económica de España y las perspectivas de crecimiento de la economía española. Sostienen que la crisis de liquidez que afectaba a Banco Popular no provocó la caída de la cotización de las acciones o la fuga de depósitos de otras entidades financieras españolas y que se trataba, pues, de un problema que afectó a una entidad financiera y no se produjo ningún efecto de contagio.

493 Mediante esta alegación, las demandantes pretenden cuestionar el hecho de que la inviabilidad de Banco Popular habría generado un efecto de contagio y podría haber tenido repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera de España.

494 Procede recordar que, en el dispositivo de resolución, la JUR consideró que la resolución de Banco Popular y, por tanto, la amortización y la conversión de los instrumentos de capital eran necesarias y proporcionadas para evitar las repercusiones negativas que la inviabilidad de la entidad tendría sobre la estabilidad financiera y, en particular, para limitar el efecto de contagio de los demás bancos españoles.

495 Por un lado, cabe recordar que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo en la fecha de adopción del dispositivo de resolución, en el sentido del artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014. Por lo tanto, la afirmación de las demandantes de que el banco era solvente no es pertinente.

496 Por otro lado, las demandantes no explican la manera en que la situación económica de España hubiera posibilitado evitar el efecto de contagio que habría provocado la inviabilidad de Banco Popular. A este respecto, procede señalar que las demandantes no formulan ninguna alegación que pueda desvirtuar las explicaciones dadas por la JUR en el artículo 4.4.2, del dispositivo de resolución, mencionadas en el apartado 433 anterior, según las cuales la inviabilidad de Banco Popular, habida cuenta de la importancia sistémica de este y de la naturaleza de su actividad, hubiera provocado un efecto de contagio de las entidades financieras españolas que tenían un modelo de actividad similar y, por tanto, hubiera tenido repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera de España.

497 Sobre este extremo, recuérdese que de la jurisprudencia citada en el apartado 211 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 de importancia sistémica pueden propagarse rápidamente a los otros, en el Estado miembro en cuestión o en otros Estados miembros.

498 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).

499 El Tribunal de Justicia también ha declarado que, si bien hay un claro interés público 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).

500 Las demandantes sostienen que la solución dada en la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros (C-526/14, EU:C:2016:570), no es aplicable, ya que ese asunto se refería a todo el sistema financiero de un Estado miembro en su conjunto amenazado por una crisis sistémica, mientras que el presente asunto solo tiene por objeto una única entidad.

501 A este respecto, basta con señalar que, en el apartado 50 de la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros (C-526/14, EU:C:2016:570), el Tribunal de Justicia declaró 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. Por lo tanto, no puede considerarse que la aplicación del principio reconocido en esa sentencia, según el cual el objetivo de garantizar la estabilidad financiera puede justificar una restricción del derecho de propiedad de los accionistas, se limite a los supuestos en los que el conjunto del sistema financiero de un Estado miembro sufra una crisis sistémica. Dicha sentencia es pertinente en un asunto como el presente, en que el banco de que se trata tenía una importancia sistémica y su liquidación representaba un riesgo para la estabilidad del sistema financiero español.

502 En segundo término, las demandantes sostienen que el dispositivo de resolución no respeta las exigencias de la proporcionalidad, puesto que la JUR no optó por la medida menos onerosa para atajar la crisis de liquidez de Banco Popular. Aducen que el dispositivo de resolución no justifica por qué no se adoptaron, en su momento, medidas de actuación temprana que hubieran podido solventar el problema de liquidez de Banco Popular, tales como una provisión urgente de liquidez, o medidas menos radicales que las adoptadas, como los instrumentos de segregación de activos o de entidad puente.

503 Procede recordar que el análisis del respeto de la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014, realizado en el marco de la segunda parte del quinto motivo de recurso, ha puesto de manifiesto que la JUR justificó, en el dispositivo de resolución, las razones por las que no era factible adoptar medidas alternativas de supervisión o del sector privado y que las demandantes no han acreditado que existieran otras medidas menos

onerosas que hubieran podido contribuir a restablecer la posición de liquidez de Banco Popular en un plazo suficientemente corto para impedir que, a 6 de junio de 2017, Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

504 Además, del artículo 5 del dispositivo de resolución se desprende que 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.

505 La JUR también 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.

506 Por lo tanto, la JUR indicó, en el dispositivo de resolución, tanto las razones por las que se había optado por el instrumento de venta del negocio como las razones por las que los demás instrumentos de resolución previstos en el Reglamento n.º 806/2014 no resultaban adecuados.

507 Las demandantes no formulan ninguna alegación para impugnar esta apreciación de la JUR. Se limitan a mencionar que existen otros instrumentos de resolución cuya aplicación habría resultado menos lesiva para su derecho de propiedad, sin explicar la manera en que podrían haberse aplicado dichos instrumentos en el caso de Banco Popular.

508 Además, las demandantes se remiten a las soluciones alternativas presentadas en el informe de su perito, adjunto a la demanda, que, según ellas, demuestran que el dispositivo de resolución no cumple los requisitos de necesidad y de proporcionalidad.

509 En virtud del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, toda demanda debe contener la cuestión objeto del litigio y una exposición concisa de los motivos invocados. Según reiterada jurisprudencia, para declarar la admisibilidad de un recurso, es preciso que los elementos esenciales de hecho y de Derecho sobre los que esté basado consten, al menos sucintamente, pero de manera coherente y comprensible, en el propio tenor de la demanda. Si bien ciertos extremos específicos del texto pueden apoyarse y completarse mediante remisiones a pasajes determinados de documentos adjuntos, una remisión global a otros escritos, aunque figuren como anexo de la demanda, no puede paliar la falta de los elementos esenciales de la argumentación jurídica que, en virtud de las disposiciones antes citadas, deben figurar en la demanda [véanse las sentencias de 17 de septiembre de 2007, Microsoft/Comisión, T-201/04, EU:T:2007:289, apartado 94 y jurisprudencia citada, y de 5 de octubre de 2020,

HeidelbergCement y Schwenk Zement/Comisión, T-380/17, EU:T:2020:471, apartado 92 (no publicado) y jurisprudencia citada]. Además, no incumbe al Tribunal buscar e identificar en los anexos los motivos y alegaciones que a su juicio podrían constituir el 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/Comisión, T-760/15, EU:T:2019:669, apartado 114 y jurisprudencia citada).

510 Procede señalar que, por lo que respecta a la existencia de soluciones alternativas a la resolución, las demandantes se limitan a hacer una remisión global al informe pericial adjunto a la demanda, lo que no permite al Tribunal identificar con precisión los elementos que podrían constituir el fundamento de esta alegación.

511 Así pues, procede considerar que esta alegación simplemente se ha enunciado, sin estar respaldada por una argumentación, en contra de la regla establecida en el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, por lo que debe declararse su inadmisibilidad.

512 En tercer término, las demandantes sostienen que el dispositivo de resolución menoscaba de manera desproporcionada su derecho de propiedad puesto que no han recibido indemnización. Consideran que la amortización de la totalidad del capital social de Banco Popular sin contraprestación para los accionistas constituye una expropiación, y el dispositivo de resolución, una actuación confiscatoria y desproporcionada.

513 Hay que considerar, como hace la Comisión, que esta alegación es prematura.

514 A este respecto, ha de señalarse que el artículo 15, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 806/2014 establece el principio de que los acreedores no deben sufrir más pérdidas que las que habrían sufrido si el ente objeto de resolución hubiera sido liquidado con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios.

515 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.

516 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.

517 De ello se deduce que el Reglamento n.º 806/2014 instaura un mecanismo destinado a garantizar a los accionistas o acreedores del ente objeto de resolución una justa indemnización, con arreglo a las exigencias del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

518 Habida cuenta de que el eventual pago de tal indemnización es el resultado de la valoración mencionada en el apartado 515 anterior, realizada con posterioridad a la adopción del dispositivo de resolución, carece de pertinencia el hecho de que las demandantes no obtuvieran indemnización alguna en la fecha en que se adoptó el dispositivo de resolución.

519 En la réplica, las demandantes aducen que no es posible sostener que deba entenderse que el respeto del derecho a la justa indemnización por la privación de los derechos de propiedad de los accionistas quede garantizado ateniéndose al principio de evitar perjuicios superiores a los acreedores enunciado en el artículo 15, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 806/2014. Consideran que la diferencia de resultado entre un hipotético proceso concursal en España y el dispositivo de resolución es irrelevante y que procede compensar a los accionistas por el valor que tenían sus acciones en el momento en que fueron privados de su derecho de propiedad. Pues bien, las demandantes sostienen que Banco Popular tenía un problema de liquidez, pero, según la valoración 1, era solvente en la fecha de su resolución, de forma que el resultado de la aplicación del principio de evitar perjuicios superiores a los acreedores es irrelevante.

520 A este respecto, procede señalar, al igual que hace Banco Santander, que la aplicación del principio de evitar perjuicios superiores a los acreedores no resulta del dispositivo de resolución, sino de una decisión futura de la JUR tras la valoración 3.

521 Por consiguiente, la alegación de las demandantes dirigida a impugnar la aplicación de ese principio para determinar los parámetros de cálculo de la indemnización debe considerarse inoperante.

522 En cualquier caso, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, el valor de su inversión no debe calcularse en función del valor nominal de sus acciones antes de la adopción del dispositivo de resolución, sino que corresponde al valor de estas en el supuesto de que no se hubiera adoptado el dispositivo de resolución. Pues bien, procede recordar que, de no haberse adoptado el dispositivo de resolución, Banco Popular, debido a que estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo, habría sido objeto de liquidación con arreglo a un procedimiento de insolvencia ordinario.

523 A este respecto, 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).

524 Además, en el caso de los títulos, el importe de la indemnización adeudada se aprecia con respecto al verdadero valor de mercado de dicho título en el momento de la adopción de la normativa controvertida, y no con respecto a su valor nominal o al importe que su titular esperaba recibir cuando lo adquirió (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 314 y jurisprudencia citada).

525 Como ya se ha señalado, la solvencia en el balance de Banco Popular reflejada en la valoración 1 no era pertinente en la fecha de la resolución. En esa fecha, el valor de Banco Popular correspondía a su valor de enajenación a raíz de haberse constatado que estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

526 De ello se sigue que las demandantes no pueden sostener que, en la fecha de adopción del dispositivo de resolución, la amortización y la conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular constituyeron una «expropiación» sin indemnización, puesto que podía decidirse posteriormente una eventual compensación.

527 En cuarto término, las demandantes alegan que el dispositivo de resolución es desproporcionado en la medida en que despojó a los accionistas de su derecho de propiedad sin oírlos previamente.

528 A este respecto, procede recordar que del análisis del segundo motivo de recurso, en particular de los apartados 234 y 235 anteriores, se desprende que el Tribunal ya ha declarado que la protección del derecho de propiedad consagrado en el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH 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.

529 Además, debe señalarse que las demandantes no formulan ninguna alegación dirigida a explicar cómo incidió en su derecho de propiedad el hecho de que la JUR no las oyera antes de adoptar el dispositivo de resolución.

530 De todo lo anterior se desprende que, primero, Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo y no existían medidas alternativas que pudieran impedir esa situación; además, si no se hubiera aprobado la resolución, Banco Popular habría sido objeto de un procedimiento de insolvencia ordinario y, por último, los accionistas de Banco Popular debían asumir el riesgo de sus inversiones y el Reglamento n.º 806/2014 prevé el pago eventual de una indemnización en aplicación del principio de evitar perjuicios superiores a los acreedores. Por lo tanto, 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 del derecho de propiedad de las demandantes, sino que debe considerarse una restricción de su derecho de propiedad justificada y proporcionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 52 de la Carta.

531 Por otra parte, procede señalar que, en la demanda, las demandantes no alegan una vulneración de la libertad de empresa en el marco del octavo motivo de recurso y no formulan alegaciones a este respecto. La única referencia a la libertad de empresa figura en el tercer motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad.

532 Dado que la JUR optó por responder conjuntamente a los motivos de recurso tercero y octavo, las demandantes formulan en la réplica nuevas alegaciones relativas a la vulneración de la libertad de empresa por parte de la JUR, aduciendo que Banco Popular fue vendida sin que sus accionistas, a través de la junta general, fueran escuchados o pudieran adoptar las decisiones empresariales que estimaban oportunas para garantizar la viabilidad de Banco Popular.

533 Por un lado, como señala la JUR, las demandantes no precisan qué derechos garantizados por la libertad de empresa se ven vulnerados de entre los mencionados en el apartado 266 anterior. Por otro lado, como aduce la Comisión, las demandantes, en cuanto accionistas minoritarias de Banco Popular, no ejercían una actividad empresarial en el sector bancario y, por tanto, no pueden invocar la libertad de empresa a este respecto.

534 En todo caso, al igual que el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta, la libertad de empresa no constituye una prerrogativa absoluta, y su ejercicio puede ser objeto de restricciones en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta. Habida cuenta de que se ha concluido que el dispositivo de resolución no constituía una intervención desmesurada e intolerable que lesionara la propia esencia del derecho de propiedad de las demandantes, procede considerar que, por las mismas razones, no lesiona la propia esencia de la libertad de empresa.

535 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que debe desestimarse el octavo motivo de recurso por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Noveno motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014

536 Las demandantes sostienen que la valoración 2 no podía calificarse de «razonable, prudente y realista», en el sentido del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014. Las demandantes formulan cuatro alegaciones, dirigidas a impugnar, en primer término, la independencia del experto que realizó la valoración 2; en segundo término, la coexistencia de dos valoraciones *ex ante*; en tercer término, la metodología utilizada en la valoración 2 y, en cuarto término, la credibilidad de dicha valoración.

537 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.

538 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.

539 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.

540 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.

541 Procede recordar que, 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»).

542 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.

543 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.

544 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).

545 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.

546 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.

547 Por lo tanto, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 166 a 171 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 las demandantes aportar pruebas suficientes para privar de plausibilidad a la valoración 2.

– *Sobre la primera alegación, relativa a la independencia del experto que realizó la valoración 2*

548 En primer término, las demandantes aducen que Deloitte no podía ser considerada una sociedad independiente debido a un conflicto de intereses, ya que el FROB había acusado a Deloitte de falsificación en el expediente relativo a la salida a bolsa de Bankia.

549 Según el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014, la valoración debe ser realizada por 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.

550 Los requisitos relativos a la independencia de los valoradores están precisados en los artículos 37 a 41 del Reglamento Delegado 2016/1075. El artículo 38 del Reglamento Delegado 2016/1075 establece tres requisitos acumulativos para que pueda considerarse que el valorador es independiente de cualquier autoridad pública pertinente y de la entidad pertinente. Primero, el valorador ha de poseer las cualificaciones, la experiencia, la capacidad, los conocimientos y los recursos necesarios y debe poder llevar a cabo la valoración con eficacia sin recurrir indebidamente a ninguna autoridad pública pertinente o a la entidad pertinente. Además, el

valorador debe estar jurídicamente separado de las autoridades públicas pertinentes y de la entidad pertinente. Por último, el valorador no debe tener intereses comunes u opuestos significativos en el sentido del artículo 41 del mismo Reglamento Delegado.

551 Debe señalarse que las demandantes no alegan que Deloitte no poseyera las cualificaciones, la experiencia, la capacidad, los conocimientos y los recursos necesarios para llevar a cabo la valoración con eficacia, en el sentido del primer requisito establecido en el artículo 38 del Reglamento Delegado 2016/1075. Tampoco sostienen que Deloitte no estuviera jurídicamente separada de las autoridades públicas pertinentes, a saber, la JUR y el FROB, y de Banco Popular, en el sentido del segundo requisito establecido en el artículo 38 del mismo Reglamento Delegado.

552 Las demandantes alegan la existencia de un conflicto de intereses entre el FROB y Deloitte, derivado de la existencia de un proceso penal en España contra Deloitte, relativo a una supuesta falsificación de las cuentas de Bankia, en el que el FROB se personó como acusación. Las demandantes puntualizan, sin embargo, que el FROB no formuló acusación alguna contra Deloitte ni contra ninguno de los socios de este en dicho proceso.

553 Si esta alegación debe interpretarse en el sentido de que las demandantes cuestionan el hecho de que Deloitte cumplía el tercer requisito establecido en el artículo 38 del Reglamento Delegado 2016/1075, invocando la existencia de intereses comunes u opuestos significativos en el sentido del artículo 41 del mismo Reglamento Delegado, basta con señalar que dicha alegación se basa en una comprensión errónea de la disposición citada.

554 Efectivamente, según el artículo 41, apartado 2, del Reglamento Delegado 2016/1075, a efectos del apartado 1 de dicho artículo, se considerará que un interés real o potencial es significativo cuando, con arreglo a la evaluación de la autoridad designante, o cualquier otra autoridad que pueda estar facultada para llevar a cabo esa tarea en el Estado miembro de que se trate, pueda influir o dar razonablemente la impresión de que influye en el juicio del valorador independiente al realizar la valoración. El apartado 3 de este artículo precisa que se reputarán pertinentes los intereses comunes u opuestos a los de los miembros de la entidad o los acreedores de esta.

555 Pues bien, las demandantes, por un lado, no alegan que existan intereses comunes u opuestos entre Deloitte y Banco Popular y, por otro lado, no explican de qué manera el hecho de que el FROB se haya personado como acusación en un proceso penal en España en el que se cuestionaba a Deloitte podría influir en el juicio de Deloitte por lo que respecta a la valoración de Banco Popular.

556 En segundo término, las demandantes sostienen que Deloitte no era independiente porque la JUR le exigió que elaborara la valoración 2 aplicando el instrumento de venta del negocio, sin permitirle evaluar cuál era el instrumento de resolución más adecuado para solventar la crisis de liquidez de Banco Popular.

557 A este respecto, 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 supuestos en que se apliquen el instrumento de recapitalización interna o el instrumento de la entidad puente o de segregación de activos.

558 Dado que el artículo 20, apartado 5, letra b), del Reglamento n.º 806/2014 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, dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que la valoración debe facilitar a la JUR los datos técnicos y económicos que permitan aplicar el instrumento de resolución elegido por esta.

559 De esta disposición no se desprende que corresponda al valorador determinar él mismo qué instrumento de resolución es el más adecuado. La decisión relativa a la elección del instrumento de resolución que deba aplicarse es adoptada por la autoridad de resolución y no por el valorador independiente.

560 Por lo tanto, no puede considerarse que menoscabó la independencia de Deloitte el hecho de que la JUR estimara que el instrumento de venta del negocio era el más adecuado para alcanzar los objetivos de resolución y encargara a Deloitte realizar una valoración que respondiera a las finalidades de dicho instrumento.

561 En consecuencia, debe desestimarse la primera alegación.

– *Sobre la segunda alegación, relativa a la coexistencia de dos valoraciones* ex ante

562 Las demandantes sostienen que el Reglamento n.º 806/2014 no contempla la escisión del informe de valoración en dos documentos elaborados por distintos autores. Añaden que las conclusiones de la valoración 2 entran en contradicción con las de la valoración 1, que afirmaba que Banco Popular era solvente y valoraba los activos de este en 8 400 millones de euros.

563 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.

564 Si bien las normas técnicas de la ABE, adoptadas el 23 de mayo de 2017, no eran vinculantes, sí estaban disponibles en la fecha de la valoración 2. En la valoración 2, Deloitte indicaba explícitamente haber seguido las exigencias de las normas técnicas de la ABE.

565 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.

566 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.

567 Por lo que respecta a la valoración 1, las normas técnicas de regulación indican que el criterio pertinente consiste en determinar si la entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser, lo que correspondería a la condición establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

568 Pues bien, cabe recordar que, según el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 806/2014, la evaluación de tal condición es realizada por el BCE o por la JUR.

569 Por lo tanto, habida cuenta de que la valoración 1 y la valoración 2 tienen objetivos diferentes, estaba justificado que la primera fuera realizada por la JUR y la segunda por el valorador independiente, a saber, Deloitte.

570 Además, debe señalarse que las demandantes se limitan a invocar el hecho de que el Reglamento n.º 806/2014 no establece expresamente una distinción entre esas dos valoraciones, pero no indican qué disposición ha sido infringida.

571 Por lo que respecta al argumento de las demandantes de que las conclusiones de las valoraciones 1 y 2 eran contradictorias, basta con señalar que es inoperante.

572 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 para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

573 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.

574 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.

575 En consecuencia, debe desestimarse la segunda alegación.

– *Sobre la tercera alegación, relativa al método utilizado en la valoración 2*

576 Las demandantes alegan que la valoración de la entidad no debe llevarse a cabo como si se tratara de una empresa en liquidación, sino como si fuera una empresa en funcionamiento, y que debe determinarse su valor de mercado como entidad que seguirá con su actividad financiera. Sostienen que la valoración 2 se basa en una metodología errónea, ya que, en ella, se obvió cualquier capacidad de Banco Popular para generar resultados futuros.

577 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.

578 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.

579 Pues bien, el valor de liquidación cuya utilización por Deloitte impugnan las demandantes 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.

580 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.

581 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 [...])».

582 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.

583 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.»

584 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».

585 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.

586 De ello se desprende que las demandantes no pueden 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.

587 Por otra parte, las demandantes también aducen, en primer término, que la valoración 2 entra en contradicción con las cuentas anuales auditadas de 2016, las pruebas de resistencia de 2014 y 2016, los resultados del examen de solvencia realizado por la ABE en 2016 y el valor contable de los recursos propios de Banco Popular que figuraban en el informe financiero de este relativo al primer trimestre de 2017. Según las demandantes, es impensable que el valor de Banco Popular se deteriorara en tan poco tiempo.

588 Basta con señalar que ninguno de los elementos de comparación aducidos por las demandantes es pertinente, por un lado, porque solo reflejan el valor contable de Banco Popular y no el valor de enajenación en la fecha de resolución y, por otro lado, porque atañen al valor de Banco Popular en una fecha muy anterior a la resolución.

589 En segundo término, las demandantes sostienen que la valoración 2 entra en contradicción con las valoraciones efectuadas por analistas en fechas próximas y con la oferta de compra de BBVA.

590 A este respecto, solo cabe decir que las demandantes no precisan a qué análisis hacen referencia ni cuál es la oferta de compra de BBVA, ya que este no presentó ninguna oferta de compra, ni en el procedimiento de venta privada ni en el de resolución.

591 En tercer término, las demandantes consideran que la valoración 2 entra en contradicción con la subida de cotización de Banco Santander y con las perspectivas de beneficio inmediato, que se desprenden del análisis que figura en un informe pericial que se adjuntó a la demanda.

592 Basta con señalar que esta alegación es inoperante, ya que la evolución de la situación del comprador tras la resolución no es pertinente para apreciar la validez de la evaluación del valor de Banco Popular realizada en la valoración 2.

593 En cuarto término, en la réplica, las demandantes se remiten a un informe pericial, adjunto a la réplica, en el que se destaca que la valoración 2 adolece de errores técnicos que invalidan sus conclusiones relativas a la valoración de determinados activos.

594 A este respecto, la JUR alega que, en relación con los supuestos errores técnicos de la valoración 2, las demandantes se han limitado a remitirse globalmente al informe pericial adjuntado como anexo a la réplica. Dado que esa remisión no permite a la JUR identificar las alegaciones formuladas, la JUR opina que debería descartarse dicho anexo y que las alegaciones de las demandantes carecen de fundamento suficiente.

595 En el marco del presente motivo de recurso, las demandantes completan el texto de la réplica sobre una alegación específica, a saber, los supuestos errores contenidos en la valoración 2, remitiéndose al informe pericial adjuntado a esta. Sin embargo, la remisión solo se refiere al informe pericial de manera general, lo que no permite al Tribunal identificar con precisión los elementos que podrían completar este motivo.

596 Pues bien, la jurisprudencia recordada en el apartado 509 anterior se aplica también a los requisitos de admisibilidad del escrito de réplica, destinado, a tenor de lo establecido en el artículo 83, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, a completar la demanda (véanse las sentencias de 17 de septiembre de 2007, Microsoft/Comisión, T-201/04, EU:T:2007:289, apartado 95 y jurisprudencia citada, y de 11 de julio de 2018, Europa Terra Nostra/Parlamento, T-13/17, no publicada, EU:T:2018:428, apartado 86 y jurisprudencia citada).

597 Por lo tanto, procede considerar que la alegación relativa a los supuestos errores técnicos que contiene la valoración 2 simplemente se ha enunciado sin estar respaldada por una argumentación, en contra de la regla establecida en el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento. De ello se sigue que debe declarase inadmisible esta alegación formulada por las demandantes.

598 En consecuencia, debe desestimarse la tercera alegación.

– *Sobre la cuarta alegación, relativa a la credibilidad de la valoración 2*

599 En primer término, las demandantes sostienen que Deloitte reconoció, en la valoración 2, que esta se había realizado en pocos días, con un acceso restringido a la información, y tenía limitaciones que afectaban a su fiabilidad. Por lo tanto, según afirman, la valoración 2 no puede servir de base para la toma de decisiones y es necesario realizar una valoración definitiva *a posteriori*.

600 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.

601 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.

602 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.

603 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, las demandantes admiten en la réplica.

604 Por lo que respecta a la alegación de las demandantes relativa al hecho de que la JUR debía proceder a una valoración definitiva *a posteriori*, dicha alegación se examinará en el marco del undécimo motivo de recurso.

605 En segundo término, las demandantes sostienen que la valoración 2 no es razonable, ya que la horquilla relativa al valor de Banco Popular que figura en dicha valoración es de una magnitud exagerada y tiene escasa credibilidad.

606 A este respecto, Deloitte señaló, en la valoración 2, que el resultado de su evaluación se situaba en una horquilla comprendida entre 1 300 millones de euros y menos 8 200 millones de euros, con la mejor estimación situada dentro de esa horquilla a menos 2 000 millones de euros.

607 Por un lado, procede señalar que las demandantes se limitan a cuestionar la credibilidad de esa horquilla sin formular ninguna alegación específica. Por otro lado, cabe observar que la amplitud de la horquilla está justificada por el método empleado en la valoración 2.

608 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.

609 Este método es conforme con el artículo 2, apartado 3, de las normas técnicas de regulación, reproducido en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento Delegado 2018/345, según el cual:

«El valorador proporcionará la mejor estimación puntual del valor de un determinado activo, pasivo, o combinación de ambos. Cuando proceda, los resultados de la valoración se proporcionarán también en forma de intervalos de valores.»

610 Así pues, la suma de los valores más bajos de cada clase de activos y de pasivos dio lugar a la estimación baja de la horquilla y la suma de los valores más altos proporcionó la estimación alta de la horquilla. Este método explica, por tanto, la amplitud de la horquilla establecida en la valoración 2.

611 Además, como subraya la JUR, teniendo en cuenta el tamaño del balance de Banco Popular, con una cifra total superior a 130 000 millones de euros, la diferencia entre los dos valores de la horquilla equivale únicamente a cerca del 7 % del balance de esta entidad. Esta diferencia refleja el grado de incertidumbre inherente a cualquier valoración.

612 Cabe añadir que el artículo 20, apartado 10, del Reglamento n.º 806/2014 precisa que la valoración provisional deberá cumplir los requisitos establecidos en los apartados 1, 7 y 9 del mismo artículo «en la medida en que lo permitan las circunstancias».

613 Por otra parte, las incertidumbres inherentes a la valoración 2 vienen subrayadas en las normas técnicas de regulación, de las que se desprende que el valorador, cuando efectúe la estimación y el descuento de los flujos de efectivo que la entidad puede esperar de los activos y pasivos existentes, deberá basarse en hipótesis justas, prudentes y realistas y tener en cuenta diferentes factores y circunstancias.

614 En particular, por lo que respecta a las estimaciones sobre el valor de enajenación, el artículo 12, apartado 5, de las normas técnicas de regulación, reproducido en el artículo 12, apartado 5, del Reglamento Delegado 2018/345, 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.»

615 El artículo 12, apartado 6, de las normas técnicas de regulación, reproducido en el artículo 12, apartado 6, del Reglamento Delegado 2018/345, enumera diferentes factores que el valorador debe tener en cuenta y que pueden afectar a los valores y los períodos de enajenación.

616 De ello se desprende que la valoración 2 se basa en hipótesis y depende de múltiples factores. Así, con arreglo a las normas técnicas de regulación, para determinar el valor de enajenación de Banco Popular en la fecha de resolución, Deloitte, en la valoración 2, se basó en estimaciones y evaluaciones prospectivas y presentó su resultado en forma de una horquilla de valores.

617 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.

618 En consecuencia, debe desestimarse la cuarta alegación.

619 De lo anterior se desprende que la JUR no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que la valoración 2 era razonable, prudente y realista, en el sentido del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

620 Por consiguiente, debe desestimarse el noveno motivo de recurso por ser en parte inadmisible y en parte infundado.

Décimo motivo de recurso, basado en que el proceso de venta de Banco Popular infringe el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014 y el artículo 39, apartado 2, letras a), b), d) y f), de la Directiva 2014/59

621 Las demandantes alegan que el proceso de venta de Banco Popular, determinado en la decisión sobre la venta, infringe el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, relativo al instrumento de venta del negocio, y el artículo 39, apartado 2, letras a), b), d) y f), de la Directiva 2014/59, puesto que no se trató de un proceso competitivo de venta.

622 El artículo 39, apartado 1, de la Directiva 2014/59 dispone que, al aplicar el instrumento de venta del negocio a una entidad o sociedad, la autoridad de resolución pondrá a la venta la mencionada entidad o los activos, derechos, pasivos, acciones u otros instrumentos de propiedad de dicha entidad que se proponga transmitir, o tomará las disposiciones oportunas para dicha venta. El artículo 39, apartado 2, de esta Directiva establece los criterios a los que deberá ajustarse la venta mencionada en el apartado 1 del mismo artículo.

623 El presente motivo de recurso se divide en cuatro alegaciones, que corresponden a cuatro de los criterios enumerados en el artículo 39, apartado 2, de la Directiva 2014/59. Las demandantes sostienen que el proceso de venta de Banco Popular, en primer término, no fue transparente; en segundo término, favoreció a Banco Santander; en tercer término, concedió una ventaja indebida a este último y, en cuarto término, no permitió obtener el precio de venta más elevado posible.

624 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 de 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.

625 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.

626 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.

627 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.

628 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.

629 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.

– *Sobre la primera alegación, relativa a la transparencia del proceso de venta*

630 Las demandantes aducen que las normas del proceso competitivo de venta de Banco Popular, fijadas en la decisión sobre la venta, no fueron transparentes, con lo que se infringieron el artículo 24, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 806/2014 y el artículo 39, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/59. La participación en el proceso de venta quedó limitada arbitrariamente a las entidades que habían intervenido en el proceso de venta privada iniciado por Banco Popular antes de la resolución.

631 Según el artículo 24, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 806/2014, en lo que respecta al instrumento de venta del negocio, el dispositivo de resolución establecerá las disposiciones para la venta del ente o de los 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.

632 Según el criterio establecido en el artículo 39, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/59, la venta deberá ser lo más transparente posible y no falsear materialmente los activos, derechos, pasivos, acciones u otros instrumentos de propiedad de la entidad que la autoridad se proponga transmitir, habida cuenta de las circunstancias y, en particular, de la necesidad de mantener la estabilidad financiera.

633 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.

634 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).

635 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).

636 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.

637 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.»

638 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 las demandantes invocar la ilegalidad de que adolece la apreciación contenida en dicha decisión en apoyo de su recurso contra el dispositivo de resolución.

639 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.

640 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.

641 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.»

642 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.

643 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.

644 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.»

645 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.

646 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.

647 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.

648 De ello se desprende que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la decisión de la JUR de instar al FROB a que entrase en contacto únicamente con las cinco partes que participaron en el proceso de venta privada no era arbitraria.

649 Es preciso añadir que las demandantes sostienen erróneamente que fue arbitrario y discriminatorio dirigirse únicamente a las cinco entidades españolas que habían indicado no estar interesadas en la compra de Banco Popular en el marco del proceso de venta privada.

650 En efecto, mediante su participación en el proceso de venta privada, esas cinco entidades eran las únicas entidades bancarias que habían manifestado un interés en la adquisición de Banco Popular. Las demandantes confunden la manifestación de interés en la adquisición de Banco Popular que se materializó en la participación en el proceso de venta privada y el hecho de que dicho proceso resultase infructuoso al final.

651 Por último, procede señalar que el proceso de venta privada se abrió a cualquier operador español o internacional. Las demandantes no explican 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, las demandantes no explican con arreglo a qué criterios no discriminatorios podría haberse establecido contacto con otros operadores.

652 De ello se desprende que la JUR, al limitar, en la decisión sobre la venta, el proceso de venta a las cinco entidades que habían participado en el proceso de venta privada, no infringió el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 39, apartado 2, letra a), de la Directiva 2014/59.

653 En consecuencia, debe desestimarse la primera alegación.

– *Sobre la segunda alegación, relativa a la existencia de un trato favorable a Banco Santander*

654 Las demandantes aducen que, de entre los participantes en el proceso previo de venta privada, se favoreció a Banco Santander, en contra de lo establecido en el artículo 39, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/59. Banco Santander se vio favorecido por la exclusión de los posibles compradores que no participaron en el proceso de venta privada y por lo reducido de los plazos. Las demandantes consideran que Banco Santander, que llevaba varios meses estudiando la posibilidad de comprar Banco Popular, pudo aprovechar esa posición privilegiada para hacer una oferta a la baja. Indican que Banco Santander fue el único banco que siguió teniendo acceso a información actualizada sobre la situación de Banco Popular. Señalan igualmente que el hecho de que se anticipara al 6 de junio de 2017 la fecha límite para presentar ofertas benefició a Banco Santander.

655 Según el criterio establecido en el artículo 39, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/59, la venta no favorecerá o discriminará indebidamente a ninguno de los posibles compradores.

656 En el artículo 2, letra a), inciso ii), de la decisión sobre la venta, la JUR indicó que el proceso de venta debía ser transparente para permitir que los posibles compradores que participaran estuvieran equitativa y debidamente informados en cada fase del proceso. Consideró que toda información solicitada por uno de los compradores potenciales y facilitada a este debía facilitarse al mismo tiempo a todos los interesados.

657 Procede señalar que, con esta alegación, las demandantes no se refieren a la decisión sobre la venta ni al dispositivo de resolución, sino al proceso de venta tal como fue tramitado por el FROB. Por consiguiente, las demandantes no pueden alegar que la JUR infringió el artículo 39, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/59. Así pues, debe considerarse que, con esta alegación, las demandantes aducen, en esencia, que la JUR incurrió en un error manifiesto de apreciación al aprobar, en el dispositivo de resolución, el proceso de venta tramitado por el FROB, ya que dicho proceso favoreció a Banco Santander, infringiéndose con ello el artículo 39, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/59.

658 A este respecto, procede recordar que, en el artículo 6.6 del 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, en particular, 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.

659 Cabe comenzar indicando que del análisis de la primera alegación se desprende que la limitación del proceso a los posibles compradores que habían participado en el proceso de venta privada estaba justificada. Las demandantes no explican la manera en que esta limitación pudo favorecer a Banco Santander con respecto a las otras cuatro entidades con las que el FROB se puso en contacto para que participasen en el proceso de venta.

660 A continuación, 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).

661 Mediante carta de 6 de junio de 2017, BBVA informó al FROB de que había decidido no presentar oferta alguna. BBVA exponía en dicha carta que:

«[...] Habida cuenta de las limitaciones de precio y las restantes condiciones impuestas en la carta de proceso (*process letter*), así como la insuficiente información disponible, BBVA no está en disposición de presentar una oferta en los términos de esa carta de proceso y del contrato de compraventa (SPA) remitidos en el día de hoy.

No obstante lo anterior, igualmente les confirmamos que si se dispusiera de información suficiente que permita a sus órganos de gobierno analizar debidamente la operación y se pudieran modificar las condiciones del proceso, BBVA sí estaría interesado en participar en el mismo.»

662 El hecho de que BBVA comunicara al FROB que la información que tenía a su disposición no le permitía presentar una oferta no puede interpretarse en el sentido de que tenía menos información que Banco Santander.

663 Por lo que respecta a la alegación de que el acortamiento de la duración del proceso favoreció a Banco Santander, procede señalar que, en la carta de proceso, el plazo fijado era el mismo para todos los participantes. Además, todos los compradores potenciales ya habían participado en el proceso de venta privada y, por tanto, pudieron tomar conocimiento de la información relativa a Banco Popular y examinarla durante el mismo período de tiempo.

664 Por otra parte, como subraya la JUR, la fijación del plazo para el 6 de junio a medianoche estaba justificado por el hecho de que, ese mismo día, el BCE había declarado que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo y, por tanto, Banco Popular no habría podido seguir operando el siguiente día y era urgente adoptar su resolución.

665 Además, como se desprende del apartado 661 anterior y contrariamente a lo que sostienen las demandantes, BBVA, en su carta dirigida al FROB, no basó su decisión de no presentar ninguna oferta en la falta de tiempo.

666 De ello se desprende que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, el proceso de venta tramitado por el FROB no favoreció a Banco Santander y la JUR no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que dicho proceso había seguido el criterio enunciado en el artículo 39, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/59.

667 En consecuencia, debe desestimarse la segunda alegación.

– Sobre la tercera alegación, relativa a la existencia de una ventaja indebida concedida a Banco Santander

668 Las demandantes alegan la existencia de una ventaja indebida concedida a Banco Santander, en contra de lo dispuesto en el artículo 39, apartado 2, letra d), de la Directiva 2014/59, derivada del hecho de que esa entidad presentó su oferta el 7 de junio de 2017 a las 3 horas y 12 minutos, esto es, fuera del plazo fijado por la JUR y el FROB, y de que BBVA no fue informado de que podía presentar una oferta tras la expiración del plazo fijado. Pues bien, consideran que, si se hubiera informado a BBVA de que el plazo era flexible, sin duda esta entidad habría presentado una oferta. Las demandantes consideran que el tenor de la carta de proceso contradice la alegación de Banco Santander de que el plazo del 6 de junio de 2017 a medianoche era puramente orientativo.

669 Según el criterio establecido en el artículo 39, apartado 2, letra d), de la Directiva 2014/59, la venta no concederá ventaja indebida alguna a ningún posible comprador.

670 Procede recordar que, 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.

671 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.

672 Por consiguiente, cabe interpretar que esta alegación tiene por objeto que se declare que la JUR incurrió en un error manifiesto de apreciación al aprobar, en el dispositivo de resolución, la propuesta del FROB de designar comprador a Banco Santander, cuando esta entidad había obtenido una ventaja indebida en el proceso de venta, infringiéndose con ello el artículo 39, apartado 2, letra d), de la Directiva 2014/59.

673 Debe señalarse que, en la decisión sobre la venta, la JUR no fijaba ningún plazo para el proceso de selección del comprador de Banco Popular. Por lo tanto, las demandantes sostienen erróneamente que la JUR había fijado el plazo de presentación de las ofertas.

674 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.

675 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.

676 Habida cuenta de que BBVA anunció el 6 de junio, antes de la expiración del plazo, que no presentaría ninguna oferta y de que no basó esta decisión en la falta de tiempo suficiente, no puede considerarse que el hecho de que Banco Santander presentara su oferta una vez expirado el plazo le concediera una ventaja indebida con respecto a BBVA.

677 La afirmación de las demandantes según la cual BBVA habría presentado sin duda una oferta si se le hubiera informado de que el plazo fijado por el FROB era «flexible» es puramente especulativa. Además, contradice la alegación de las demandantes, formulada en la réplica, de que la JUR debería haber garantizado el mantenimiento de Banco Popular hasta el fin de semana del 10 y 11 de junio de 2017 para que BBVA pudiera terminar su análisis de la situación financiera de Banco Popular y presentar una oferta. Así pues, las demandantes no pueden sostener que prolongar algunas horas el plazo para presentar las ofertas habría permitido a BBVA formular una oferta.

678 Dado que Banco Santander fue el único participante en el proceso que presentó una oferta vinculante y que era indudable que, tras el anuncio de BBVA, ninguna de las demás entidades invitadas a participar en el proceso de venta presentaría una oferta, el hecho de que el FROB aceptara esa oferta, aun cuando esta se presentó una vez expirado el plazo fijado en la carta de proceso, no podía conceder una ventaja indebida a Banco Santander.

679 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).»

680 A este respecto, procede recordar, como se ha indicado en el apartado 629 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.

681 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.

682 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.

683 De ello se desprende que la propuesta del FROB de designar a Banco Santander comprador de Banco Popular no concedió una ventaja indebida a Banco Santander y que la JUR no incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que el proceso de venta había seguido el criterio enunciado en el artículo 39, apartado 2, letra d), de la Directiva 2014/59.

684 En consecuencia, debe desestimarse la tercera alegación.

– *Sobre la cuarta alegación, relativa al hecho de que el proceso de venta no se dirigió a maximizar el precio de venta*

685 Las demandantes sostienen que no se intentó obtener el máximo precio de venta posible, infringiéndose con ello el artículo 39, apartado 2, letra f), de la Directiva 2014/59. Estiman que el hecho de reducir al mínimo el número de compradores potenciales eliminó cualquier posible competencia entre los diferentes actores del sector bancario, la cual habría permitido obtener el precio de venta más elevado posible.

686 Procede considerar que, mediante esta alegación, las demandantes reprochan en esencia a la JUR haber infringido el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, relativo al instrumento de venta del negocio, en relación con el artículo 39, apartado 2, letra f), de la Directiva 2014/59, al limitar, en la decisión sobre la venta, el proceso de venta a las cinco entidades que participaron en el proceso de venta privada.

687 Según el criterio establecido en el artículo 39, apartado 2, letra f), de la Directiva 2014/59, la venta se propondrá maximizar, en la medida de lo posible, el precio de venta de las acciones u otros instrumentos de propiedad, así como de los activos, derechos o pasivos considerados.

688 Pues bien, procede recordar que del análisis de la primera alegación del presente motivo de recurso se desprende que la decisión de la JUR de limitar el proceso de venta a las cinco entidades que habían participado en el proceso de venta privada estaba justificada por la necesidad de concluir el proceso de venta en un plazo muy breve y de evitar el riesgo de filtraciones sobre la situación de Banco Popular y, por tanto, el peligro para la estabilidad financiera.

689 Además, en el artículo 2, letra b), de la decisión sobre la venta, la JUR indicó que, con el proceso de venta, había que procurar maximizar el precio de venta, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo una resolución rápida. También precisó que el principal criterio de evaluación de las ofertas era el precio ofrecido.

690 En la carta de proceso, el FROB indicó que el precio propuesto en las ofertas debía ser igual o superior a un euro.

691 Las demandantes no formulan ninguna alegación dirigida a demostrar que la limitación del número de posibles compradores a los cinco participantes en el proceso de venta privada impidió una verdadera competencia de precios entre ellos.

692 No pueden reprocharse a la JUR las circunstancias del proceso, a saber, que cuatro de los cinco participantes renunciaran a presentar una oferta vinculante y que la única oferta vinculante presentada propusiera un precio de compra de un euro.

693 Por lo tanto, las demandantes sostienen erróneamente que la decisión sobre la venta no procuraba maximizar el precio de venta, en contra de lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014, en relación con el artículo 39, apartado 2, letra f), de la Directiva 2014/59.

694 En la réplica, las demandantes añaden que las tres opciones que figuraban en la carta de proceso hacían patente para los licitadores que el FROB les indicaba implícitamente que las pérdidas llevarían a destruir todo o parte del capital de Banco Popular. Sostienen que, para obtener un precio que maximizara el valor de las acciones, habría sido necesario que la JUR instara a los posibles compradores a determinar por sí mismos las pérdidas.

695 Mediante su argumentación, las demandantes impugnan el contenido de la carta de proceso adoptada por el FROB. En dicha carta, el FROB señalaba que las ofertas debían indicar el precio que se proponía pagar a cambio de la transmisión de las acciones de Banco Popular según tres opciones.

696 Por un lado, basta con señalar que esta argumentación de las demandantes es puramente especulativa y no se basa en datos fácticos, sino en la supuesta impresión que los licitadores pudieron tener al leer la carta de proceso. Por otro lado, dicha argumentación no permite determinar lo que las demandantes reprochan a la JUR.

697 Por otra parte, procede desestimar las observaciones puramente especulativas de las demandantes según las cuales, por un lado, Banco Santander era consciente de que era la única entidad que había presentado una oferta y, por otro lado, la decisión de vender Banco Popular al precio de un euro se había adoptado de antemano.

698 En consecuencia, debe desestimarse la cuarta alegación.

699 De todo lo anterior se desprende que las demandantes no han demostrado que el proceso de venta de Banco Popular infringiera el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014 y el artículo 39, apartado 2, letras a), b), d) y f), de la Directiva 2014/59.

700 Por consiguiente, debe desestimarse el décimo motivo de recurso por ser infundado.

Undécimo motivo de recurso, basado en que la JUR no va a proceder a una valoración definitiva a posteriori

701 Mediante sus tres nuevos motivos formulados en la réplica, agrupados en el undécimo motivo de recurso, las demandantes alegan que el hecho de que la JUR no procediera a encargar una valoración definitiva *a posteriori* constituye, en primer término, una infracción del artículo 20, apartados 3 y 11, del Reglamento n.º 806/2014; en segundo término, un incumplimiento de la obligación de motivación y una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva y, en tercer término, un vicio sustancial de forma.

702 Las demandantes indican que supieron que no se realizaría una valoración definitiva *a posteriori* por la respuesta de la JUR a una pregunta formulada por el Tribunal en el marco del presente procedimiento.

703 En efecto, 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.

704 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.

705 Además, como se ha indicado en el apartado 603 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.

706 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).

707 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.

708 Por otra parte, procede señalar que las demandantes no pueden sostener que el dispositivo de resolución no queda suficientemente motivado por el hecho de que no se realice una valoración definitiva *a posteriori*. En efecto, la adopción de una valoración definitiva de esta índole no permite en ningún caso a la JUR completar con posterioridad la motivación del dispositivo de resolución.

709 Por consiguiente, las alegaciones formuladas por las demandantes en el undécimo motivo de recurso son inoperantes y debe desestimarse este motivo.

Solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento y de prueba

710 Las demandantes han solicitado al Tribunal que acuerde diversas diligencias de ordenación del procedimiento y de prueba.

711 Por un lado, en la demanda, en la réplica y en los escritos de 15 de noviembre de 2018, 20 de abril de 2021 y 28 de mayo de 2021, las demandantes solicitaron al Tribunal que requiriera la presentación de diversos documentos.

712 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 fechada el 6 de junio de 2017, sin su anexo, fue comunicada a las demás partes.

713 Por otro lado, en la demanda, las demandantes propusieron varias pruebas testificales.

714 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 publicada, EU:C:2020:918, apartado 53).

715 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).

716 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.

717 De ello se deduce que deben desestimarse las solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento y de diligencias de prueba de las demandantes, así como el recurso en su totalidad.

Costas

718 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 las demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las de la JUR y Banco Santander, conforme a lo solicitado por estos.

719 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, el Consejo y la Comisión 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 la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) a cargar con sus propias costas y con las de la Junta Única de Resolución y Banco Santander, S. A.**

3) **El Reino de España, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión 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

Marco jurídico 2

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso 6

Situación de Banco Popular antes de la adopción del dispositivo de resolución 6

Otros hechos anteriores a la adopción del dispositivo de resolución 9

Dispositivo de resolución de Banco Popular de 7 de junio de 2017 12

Hechos posteriores a la adopción de la Decisión de resolución 14

Procedimiento y pretensiones de las partes 14

Fundamentos de Derecho 17

Sobre la admisibilidad 17

Sobre el fondo 23

Observaciones preliminares 23

– Sobre el alcance del recurso 23

– Sobre el alcance del control del Tribunal 25

Segundo motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 18, 24, apartado 2, letra a), y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 32, 38 y 43 de la Directiva 2014/59 violan el derecho a ser oído consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta 27

– Sobre el alcance de la excepción de ilegalidad 27

– Sobre la excepción de ilegalidad del artículo 18 del Reglamento n.º 806/2014 29

Tercer motivo de recurso, basado en una excepción de ilegalidad por cuanto los artículos 21, 22, 24 y 27 del Reglamento n.º 806/2014 y los artículos 38 y 63 de la Directiva 2014/59 violan el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, y vulneran el principio de libertad de empresa, consagrado en el artículo 16 de la Carta 39

Motivos de recurso primero y cuarto, basados en la falta de motivación del dispositivo de resolución, en la violación del derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letras b) y c), de la Carta, y en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta 41

– Sobre la primera alegación, relativa al incumplimiento de la obligación de motivación 42

– Sobre la segunda alegación, relativa a la violación del derecho de acceso al expediente 48

– Sobre la tercera alegación, relativa a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva 50

Quinto motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 y del artículo 32 de la Directiva 2014/59 53

– Sobre la primera parte del quinto motivo de recurso, relativa a la primera condición, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014 53

– Sobre la segunda parte del quinto motivo de recurso, relativa a la segunda condición, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 806/2014 57

– Sobre la tercera parte del quinto motivo de recurso, relativa a la tercera condición, establecida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 806/2014 62

Sexto motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de prudencia bancaria 64

Séptimo motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima 66

Octavo motivo de recurso, basado en la violación del derecho de propiedad y en la vulneración del principio de proporcionalidad, consagrados en los artículos 17 y 52 de la Carta 69

Noveno motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 77

– Sobre la primera alegación, relativa a la independencia del experto que realizó la valoración 2 78

– Sobre la segunda alegación, relativa a la coexistencia de dos valoraciones ex ante 80

– Sobre la tercera alegación, relativa al método utilizado en la valoración 2 82

– Sobre la cuarta alegación, relativa a la credibilidad de la valoración 2 84

Décimo motivo de recurso, basado en que el proceso de venta de Banco Popular infringe el artículo 24 del Reglamento n.º 806/2014 y el artículo 39, apartado 2, letras a), b), d) y f), de la Directiva 2014/59 87

– Sobre la primera alegación, relativa a la transparencia del proceso de venta 88

– Sobre la segunda alegación, relativa a la existencia de un trato favorable a Banco Santander 92

– Sobre la tercera alegación, relativa a la existencia de una ventaja indebida concedida a Banco Santander 94

– Sobre la cuarta alegación, relativa al hecho de que el proceso de venta no se dirigió a maximizar el precio de venta 96

Undécimo motivo de recurso, basado en que la JUR no va a proceder a una valoración definitiva *a posteriori* 97

Solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento y de prueba 98

Costas 99