Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 23 de mayo de 2025 *

«Recurso de anulación — Sistema Europeo de Supervisión Financiera — Investigación por infracción del Derecho de la Unión — Dictamen formal de la Comisión sobre las medidas necesarias para ajustarse al Derecho de la Unión — Artículo 17, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1094/2010 — Acto recurrible — Inexistencia de afectación directa — Inadmisibilidad»

En el asunto T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., con domicilio social en Bratislava (Eslovaquia), representada por el Sr. A. Börner, la Sra. S. Henrich y el Sr. S. Förster, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Stromsky, D. Triantafyllou y P. Vanden Heede, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por la Sra. K. Kowalik-Bańczyk (Ponente), Presidenta, y los Sres. E. Buttigieg y G. Hesse, Jueces;

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

– la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 28 de junio de 2024;

– las observaciones de la demandante sobre la excepción de inadmisibilidad presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 19 de agosto de 2024;

– la demanda de intervención de la República Eslovaca presentada en la Secretaría del Tribunal General el 23 de julio de 2024;

* Lengua de procedimiento: inglés.

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., solicita la anulación del Dictamen C(2022) 6455 final de la Comisión, de 13 de septiembre de 2022, dirigido al Národná banka Slovenska, sobre las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2009/138/CE (en lo sucesivo, «acto impugnado»).

Antecedentes del litigio

2 La demandante es una empresa de seguros de vida establecida en Eslovaquia y sujeta al control del Národná banka Slovenska (Banco Nacional de Eslovaquia; en lo sucesivo, «NBS»).

3 El 17 de marzo de 2022, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) inició una investigación con arreglo al artículo 17, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión (DO 2010, L 331, p. 48). Esta investigación tenía por objeto determinar si el NBS había ejercido sus facultades de control sobre la demandante de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO 2009, L 335, p. 1).

4 El 16 de mayo de 2022, la AESPJ adoptó, sobre la base del artículo 17, apartado 3, del Reglamento n.º 1094/2010, una recomendación dirigida al NBS sobre las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2009/138. Esta recomendación fue objeto de un recurso de anulación interpuesto por la demandante ante el Tribunal General y registrado con el número de asunto T-204/24.

5 En esa ocasión, la AESPJ declaró que la demandante y el NBS habían infringido el Derecho de la Unión y, en particular, las normas derivadas de la Directiva 2009/138, y formuló dos recomendaciones dirigidas al NBS en las que exponía las medidas que debía adoptar para poner fin a dicha infracción. Estas medidas consistían, en esencia, en reexaminar, en un plazo de cuarenta y cinco días, la situación de la demandante y en adoptar, con respecto a esta, una estrategia «global/integrada» que condujera bien a la subsanación de todas las infracciones, bien a una decisión de revocación de su autorización.

6 El 13 de septiembre de 2022, la Comisión Europea adoptó el acto impugnado, sobre la base del artículo 17, apartado 4, del Reglamento n.º 1094/2010.

7 En el acto impugnado, antes de nada, la Comisión recordó y resumió el contenido de la recomendación de la AESPJ de 16 de mayo de 2022 (apartados 21 a 28 del acto impugnado).

8 A continuación, la Comisión examinó las medidas proyectadas por el NBS con respecto a la demandante (apartados 29 a 40 del acto impugnado). Consideró que, mientras dicha autoridad nacional no adoptara medidas de control que pusieran fin a las infracciones de forma estructural y

duradera, incluida, si fuera oportuna u obligatoria, la revocación de la autorización de la demandante con arreglo al artículo 144 de la Directiva 2009/138, dicha autoridad nacional seguiría infringiendo el Derecho de la Unión (apartado 41 del acto impugnado).

9 Por último, en la conclusión que figura en los apartados 42 a 45 del acto impugnado, la Comisión indicó lo siguiente:

«42. La Comisión considera que, a fin de cumplir con el Derecho de la Unión […], el NBS debe hacer esfuerzos adicionales para aplicar las medidas previstas a su debido tiempo.

43. En particular, de conformidad con la estrategia de intervención integrada anunciada, el NBS debería concluir el procedimiento sancionador […] en un plazo de cuatro meses […], adoptando respecto de [la demandante] medidas de control definitivas y concluyentes que garanticen el cumplimiento del Derecho de la Unión.

44. Una decisión de revocación de la autorización [de la demandante] como la prevista por el NBS garantizaría el cumplimiento del Derecho de la Unión. Tal decisión […] garantizaría también la adopción de una posición definitiva y de medidas de control concretas con respecto al conjunto de las infracciones […] de [la demandante], que incluyen, entre otras:

– el incumplimiento por [la demandante] de la decisión [del NBS] de 14 de enero de 2022, relativa a las [infracciones de las normas sobre] provisiones técnicas;

– las modificaciones unilaterales introducidas por [la demandante] en las condiciones generales de los contratos y en la política de inversión; […]

– la adecuación de [la evaluación interna de los riesgos y de la solvencia] de [la demandante].

45. La Comisión invita al NBS a que le informe, tanto a ella como a la [AESPJ], en el plazo de diez días hábiles […], de las disposiciones que haya adoptado o se proponga adoptar para atenerse al presente dictamen formal […]».

10 El 31 de octubre de 2022, el NBS revocó la autorización de la demandante (en lo sucesivo, «decisión de revocación de la autorización»). El 1 de junio de 2023, el NBS confirmó dicha revocación.

Pretensiones de las partes

11 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule el acto impugnado.

– Condene en costas a la Comisión.

12 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso.

– Condene en costas a la demandante.

13 Además, la demandante solicita también al Tribunal General, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento o de diligencias de prueba, que ordene a la Comisión que presente, en esencia, todos los documentos útiles para apreciar la génesis y los efectos del acto impugnado.

Fundamentos de Derecho

Sobre la excepción de inadmisibilidad

14 Con arreglo al artículo 130, apartados 1 y 7, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, si la parte demandada lo solicita, el Tribunal General puede decidir sobre la inadmisibilidad sin entrar en el fondo del asunto. En el presente asunto, el Tribunal General se considera suficientemente informado por los documentos que obran en autos y decide resolver sin continuar el procedimiento y sin que sea necesario adoptar las diligencias de ordenación del procedimiento ni las diligencias de prueba solicitadas por la demandante.

15 En su excepción de inadmisibilidad, la Comisión sostiene, en primer lugar, que, al no producir efectos jurídicos vinculantes, el acto impugnado no puede ser objeto de un recurso de anulación; en segundo lugar, que, al no estar directamente afectada por dicho acto, la demandante carece de legitimación activa, y, en tercer lugar, que el recurso no se interpuso dentro del plazo para interponer un recurso contencioso.

16 La demandante impugna las tres partes de la excepción de inadmisibilidad. En particular, alega, por un lado, que el acto impugnado produce efectos jurídicos vinculantes y, por tanto, puede ser objeto de un recurso de anulación y, por otro, que dicho acto la afecta directa e individualmente. Alega, en esencia, que ese acto obliga al NBS a adoptar una medida predeterminada, a saber, revocar su autorización.

17 Antes de nada, procede examinar las dos primeras partes de la excepción de inadmisibilidad y, por tanto, determinar, por un lado, si el acto impugnado constituye un acto impugnable y, por otro, si dicho acto afecta directamente a la demandante.

Sobre la existencia de un acto impugnable

18 En virtud del artículo 263 TFUE, párrafo primero, el juez de la Unión controla la legalidad de los actos de las instituciones, de los órganos y de los organismos de la Unión «destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros».

19 De ello se deduce que el recurso de anulación previsto en el artículo 263 TFUE puede interponerse contra todas las medidas o disposiciones adoptadas por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, EU:C:1971:32, apartados 39 y 42; véase también la sentencia de 15 de julio de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, apartado 36 y jurisprudencia citada).

20 Por el contrario, cualquier acto de la Unión que no produzca efectos jurídicos obligatorios escapa al control jurisdiccional previsto en el artículo 263 TFUE (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, apartado 37 y jurisprudencia citada).

21 Así sucede, en particular, con los dictámenes, que no están destinados a producir efectos jurídicos vinculantes. En efecto, al establecer los dictámenes como una categoría particular de actos de la Unión y al disponer expresamente que «no serán vinculantes», el artículo 288 TFUE, párrafo quinto, pretendió permitir a las instituciones, órganos y organismos de la Unión expresar su opinión en ámbitos en los que no tengan competencia para adoptar decisiones obligatorias (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 1990, Nefarma/Comisión, T-113/89, EU:T:1990:82, apartado 68 y jurisprudencia citada, y de 24 de marzo de 2017, Estonia/Comisión, T-117/15, EU:T:2017:217, apartado 45 y jurisprudencia citada). Además, la exposición de una mera opinión jurídica no puede producir efectos jurídicos (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión, C-599/15 P, EU:C:2017:801, apartado 62).

22 Sin embargo, la imposibilidad de interponer recurso de anulación contra un dictamen pierde validez si el acto impugnado, por su contenido, no constituye un auténtico dictamen (véase, por analogía, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 29).

23 Para determinar si un acto produce efectos jurídicos obligatorios, hay que atenerse al contenido esencial de dicho acto y apreciar sus efectos en función de criterios objetivos, como el contenido del acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución, el órgano o el organismo de la Unión que fue su autor (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, apartado 38 y jurisprudencia citada). Con carácter complementario, también puede tomarse en consideración el criterio subjetivo de la intención del autor del acto (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE, C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369, apartado 42 y jurisprudencia citada).

24 En el caso de autos, en primer lugar, por lo que respecta al contenido del acto impugnado, resumido en los anteriores apartados 7 a 9, procede señalar que dicho acto constata una infracción persistente del Derecho de la Unión por parte del NBS y expone las medidas que este debe adoptar para poner fin a dicha infracción. Se trata, según la Comisión, de adoptar respecto a la demandante, en un plazo de cuatro meses, una decisión definitiva que incluya medidas de control que garanticen el cumplimiento del Derecho de la Unión, como una decisión de revocación de su autorización.

25 En segundo lugar, por lo que respecta al tenor del acto impugnado, debe indicarse que, en sus dos versiones auténticas, dicho acto se describe unas veces, en su título y en su apartado 43, como un «dictamen» («opinion» en la versión inglesa y «stanovisko» en la versión eslovaca) y otras veces, en sus apartados 10 y 45, como un «dictamen formal» («formal opinion» en la versión inglesa y «formálne stanovisko» en la versión eslovaca). Pues bien, la referencia al concepto de «dictamen formal», aunque ambigua, puede sugerir que el acto impugnado no constituye una mera opinión carente de efecto vinculante.

26 Por otra parte, la Comisión señala acertadamente que el acto impugnado está redactado esencialmente en términos no imperativos, tanto en su versión inglesa como en su versión eslovaca. Así, el modo condicional se utiliza en varias ocasiones en la conclusión que figura en dicho acto, como demuestra el empleo de los términos «should» (debería) y «would ensure» (garantizaría) en inglés, así como «by […] mala» (debería) y «by […] zabezpečil» o «by […] zabezpečilo» (garantizaría) en eslovaco (apartados 42 a 44 del acto impugnado).

27 En tercer lugar, por lo que respecta al contexto de la adopción del acto impugnado y a las facultades de su autor, procede recordar que, como se desprende del considerando 27 del Reglamento n.º 1094/2010, el artículo 17 de dicho Reglamento establece un «mecanismo de tres etapas» cuando se reprocha a una autoridad nacional, en sus prácticas de control, la no aplicación o la aplicación incorrecta o insuficiente del Derecho de la Unión, en particular de los actos contemplados en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, entre los que figura la Directiva 2009/138.

28 En una primera etapa, en virtud del artículo 17, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1094/2010, la AESPJ investigará, si procede, la supuesta infracción u omisión de aplicación del Derecho de la Unión. Al término de esta investigación y con arreglo al artículo 17, apartado 3, párrafo primero, del mismo Reglamento, la AESPJ podrá dirigir a la autoridad nacional en cuestión una «recomendación en la que expondrá las medidas que deben adoptarse para ajustarse al Derecho de la Unión».

29 En una segunda etapa, si la autoridad nacional de que se trate no ha cumplido el Derecho de la Unión en el plazo de un mes a partir de la recepción de la recomendación de la AESPJ, la Comisión podrá, con arreglo al artículo 17, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento n.º 1094/2010, emitir un «dictamen formal instando a [dicha] autoridad […] a adoptar las medidas necesarias para cumplir el Derecho de la Unión».

30 En una tercera etapa, si la autoridad nacional de que se trate no cumple el dictamen formal emitido por la Comisión en el plazo fijado en dicho dictamen y si concurren determinados requisitos, la AESPJ podrá adoptar, sobre la base del artículo 17, apartado 6, párrafo primero, del Reglamento n.º 1094/2010, una «decisión individual dirigida a [dicha] entidad financiera instándola a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, incluido el cese de una práctica».

31 Así pues, del tenor del artículo 17 del Reglamento n.º 1094/2010 se desprende que las recomendaciones formuladas por la AESPJ sobre la base del artículo 17, apartado 3, de dicho Reglamento se limitan a «exponer» las medidas que deben adoptarse, mientras que los dictámenes formales emitidos por la Comisión sobre la base del artículo 17, apartado 4, de dicho Reglamento y las decisiones individuales adoptadas por la AESPJ sobre la base del artículo 17, apartado 6, del mismo Reglamento «instan» a sus respectivos destinatarios a adoptar las medidas necesarias.

32 Además, el artículo 17, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1094/2010 establece que, al tomar medidas en asuntos que sean objeto de un dictamen formal de la Comisión o de una decisión individual de la AESPJ, las autoridades nacionales de que se trate «se atendrán al dictamen formal o la decisión, según proceda». En cambio, ni esta disposición ni ninguna otra disposición del Reglamento n.º 1094/2010 establecen que dichas autoridades estén obligadas a atenerse a las recomendaciones formuladas por la AESPJ.

33 Así pues, tanto del tenor del artículo 17 del Reglamento n.º 1094/2010 como de la estructura del mecanismo en tres etapas se desprende que dicho artículo establece que las recomendaciones formuladas por la AESPJ sobre la base del artículo 17, apartado 3, de dicho Reglamento son meras recomendaciones y no pretenden producir por sí mismas efectos jurídicos obligatorios frente a la autoridad nacional o entidad financiera de que se trate (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, apartados 79 y 80). En cambio, los dictámenes formales emitidos por la Comisión

sobre la base del artículo 17, apartado 4, del Reglamento n.º 1094/2010 y las decisiones individuales adoptadas por la AESPJ sobre la base del artículo 17, apartado 6, del mismo Reglamento producen efectos jurídicos obligatorios para sus destinatarios.

34 En cuarto lugar y con carácter complementario, por lo que respecta a la intención del autor del acto impugnado, ningún elemento de los autos permite pensar que, al adoptar dicho acto sobre la base del artículo 17, apartado 4, del Reglamento n.º 1094/2010, la Comisión quiso adoptar en realidad una mera opinión carente de efecto vinculante. En particular, el acto impugnado no contiene ninguna indicación expresa de que el NBS no esté obligado a atenerse a él. En cambio, dicho acto recuerda expresamente que, en virtud del artículo 17, apartado 4, del Reglamento n.º 1094/2010, la Comisión puede emitir un «dictamen formal instando a la autoridad [nacional de que se trate] a adoptar las medidas necesarias» (apartado 10 del acto impugnado). Además, en el comunicado de prensa relativo al acto impugnado, la Comisión indicó que había actuado «de conformidad con la función que le [atribuye] el artículo 17 del Reglamento [n.º 1094/2010]».

35 En estas circunstancias, habida cuenta de todas las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 24 a 34 y aun cuando el acto impugnado esté redactado esencialmente en términos no imperativos (véase el apartado 26 anterior), procede concluir que dicho acto produce efectos jurídicos obligatorios con respecto al NBS, en la medida en que le obliga a adoptar respecto de la demandante, en el plazo de cuatro meses, una decisión definitiva que incluya medidas de control que garanticen el cumplimiento del Derecho de la Unión. De ello se deduce que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, dicho acto puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE.

36 Por lo tanto, procede desestimar la primera parte de la excepción de inadmisibilidad.

Sobre la legitimación activa y, en particular, la afectación directa de la demandante

37 A tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo de dicho artículo, un recurso de anulación contra tres tipos de actos: en primer lugar, los actos de los que sea destinataria; en segundo lugar, los actos que la afecten directa e individualmente, y, en tercer lugar, los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

38 Procede señalar de entrada, por un lado, que el acto impugnado tiene como único destinatario al NBS. De ello se deduce que, al no ser destinataria de dicho acto, la demandante no dispone de un derecho de recurso sobre la base del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, primera parte de la frase.

39 Por otro lado, el acto impugnado es un acto de alcance individual y, por tanto, no constituye un acto reglamentario. De ello se infiere que la demandante tampoco dispone de un derecho de recurso sobre la base del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte de la frase.

40 En consecuencia, queda por examinar si la demandante dispone de un derecho de recurso sobre la base del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segunda parte de la frase.

41 A este respecto, es preciso recordar que los requisitos de la afectación directa, por una parte, y de la afectación individual, por otra, previstos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segunda parte de la frase, son distintos y acumulativos (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 75 y 76 y jurisprudencia citada).

42 En las circunstancias del presente asunto, procede comenzar por examinar si concurre el primer requisito, relativo a la afectación directa de la demandante.

43 Según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la medida objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que se reúnan dos criterios acumuladamente, a saber, que esa medida, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de esa persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 43 y jurisprudencia citada).

44 El Tribunal de Justicia ha señalado que, en principio, cualquier acto puede afectar directamente a un particular y producir, de este modo, efectos directos en su situación jurídica, con independencia de si incluye medidas de ejecución. Así pues, la circunstancia de que se hayan adoptado o deban adoptarse medidas de ejecución no es, como tal, pertinente, puesto que estas no cuestionan el carácter directo de la relación existente entre el acto impugnado y tales efectos. Ello es así siempre que dicho acto no deje a sus destinatarios ninguna facultad de apreciación en cuanto a la imposición de dichos efectos a ese particular (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 74).

45 Además, la capacidad de un acto para producir directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica, por una parte, y la existencia de una facultad de apreciación de los destinatarios encargados de la aplicación de ese acto, por otra, deben apreciarse atendiendo a la propia esencia de dicho acto (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartados 63, 64 y 95).

46 En el caso de autos, el acto impugnado, en particular su apartado 43, obliga al NBS a adoptar respecto de la demandante, en un plazo de cuatro meses, una decisión definitiva que incluya medidas de control adecuadas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión (véanse los apartados 24 y 35 anteriores).

47 De ello se deduce que el acto impugnado no deja ninguna facultad de apreciación al NBS en lo que respecta al principio mismo de la adopción de una decisión y de medidas de control en un plazo determinado.

48 En cambio, el acto impugnado deja indiscutiblemente una facultad de apreciación al NBS en lo que respecta a la naturaleza de las medidas de control que deben adoptarse. En efecto, dicho acto no obliga ni prohíbe al NBS adoptar una medida específica.

49 En particular, la Comisión no obligó al NBS a revocar la autorización de la demandante. En efecto, para empezar, en el apartado 38 del acto impugnado, dicha institución recordó que «la elección de cada medida de control individual respecto de una entidad sometida a control [era] prerrogativa de la autoridad de control». A continuación, del apartado 41 del acto impugnado se desprende que la Comisión solo contempló la revocación de la autorización de la demandante a condición de que tal medida fuera «oportuna u obligatoria» con arreglo al artículo 144 de la Directiva 2009/138. Por último y sobre todo, en la conclusión de dicho acto y, más concretamente, en su

apartado 44, la Comisión se limitó a indicar que tal revocación podría garantizar el respeto del Derecho de la Unión por la demandante y por el NBS, sin exigir no obstante a este último que procediera a dicha revocación.

50 En este contexto, la facultad de apreciación del NBS estaba limitada únicamente por las disposiciones legales aplicables y, en particular, por el artículo 144, apartado 1, de la Directiva 2009/138, que permite en determinados casos y en otros obliga a la autoridad de supervisión del Estado miembro de origen a revocar la autorización de una empresa de seguros o de reaseguros.

51 De ello se deduce que el NBS conservaba una facultad de apreciación a la hora de definir las medidas que debían adoptarse con respecto a la demandante y que, por tanto, solo las medidas adoptadas por el NBS podían afectar directamente a la demandante. Así pues, no existe una relación directa, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 44 anterior, entre el acto impugnado y los efectos de las medidas de ejecución adoptadas posteriormente por el NBS respecto de la demandante.

52 En estas circunstancias, procede concluir que, al menos, el segundo criterio enunciado en el apartado 43 anterior no se cumple en el caso de autos, de modo que no concurre el requisito relativo a la afectación directa de la demandante.

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

54 En primer término, la demandante sostiene, en esencia, que la Comisión quiso limitar y anular la facultad de apreciación del NBS obligándole a revocar de manera inmediata su autorización, excluyendo un enfoque más gradual y cualquier otra medida. De ello la demandante deduce que la decisión de revocación de la autorización es la consecuencia directa y automática del acto impugnado.

55 A este respecto, de lo señalado en los apartados 48 a 51 anteriores se desprende que la Comisión no limitó la facultad de apreciación del NBS por lo que respecta a la naturaleza de las medidas de control que debían adoptarse con respecto a la demandante y, en particular, no le obligó a revocar la autorización de esta.

56 Procede añadir, antes de nada, que, si bien en el apartado 38 del acto impugnado la Comisión indicó, en esencia, que la facultad de apreciación de una autoridad de control estaba «limitada» por la necesidad de adoptar medidas de control eficaces y concluyentes, este recordatorio de carácter general no prejuzgaba la naturaleza de las medidas de control que debían adoptarse en el caso de autos.

57 Del mismo modo, aunque la Comisión hizo referencia, en el apartado 32 del acto impugnado, a una evaluación preliminar de la AESPJ, recibida el 6 de julio de 2022, según la cual el cumplimiento del Derecho de la Unión «requeriría una decisión definitiva y concluyente (es decir, la revocación de la autorización)», este recordatorio de la posición de la AESPJ no constituye la posición de la Comisión, que se expresa en los apartados 41 y 44 de dicho acto y solo contempla la revocación de la autorización de la demandante con carácter indicativo y siempre que tal medida sea «oportuna u obligatoria» con arreglo al artículo 144 de la Directiva 2009/138 (véase el apartado 49 anterior).

58 A continuación, la circunstancia, aun suponiéndola acreditada, de que la Comisión ejerciera una forma de «presión política» sobre el NBS para que revocara la autorización de la demandante no basta para considerar que dicha institución tuvo la intención no solo de incitar, sino también de obligar jurídicamente al NBS a proceder a tal revocación.

59 Por último, el hecho, aun suponiéndolo acreditado, de que el acto impugnado haya podido desempeñar un papel desencadenante en la adopción de la decisión de revocación de la autorización resulta únicamente de la existencia de procedimientos en los que intervienen e interactúan, por una parte, la AESPJ y la Comisión y, por otra parte, las autoridades nacionales, entre ellas el NBS. Por lo tanto, tal circunstancia no puede establecer una relación directa y automática entre el acto impugnado y la decisión de revocación de la autorización.

60 En segundo término, la demandante sostiene que, en el acto impugnado, la Comisión aprobó, confiriéndoles un alcance vinculante, las conclusiones erróneas de la AESPJ según las cuales había cometido «infracciones identificadas» y se enfrentaba a un «deterioro de [su] situación financiera». La demandante afirma que este proceder de la Comisión afectó directa y negativamente a su situación jurídica, con independencia de la decisión de revocación de la autorización.

61 A este respecto, procede recordar que, cualquiera que sea la motivación que fundamenta una decisión, tan solo su parte dispositiva puede producir efectos jurídicos y, en consecuencia, afectar directamente a una parte demandante (véase, por analogía, el auto de 28 de enero de 2004, Países Bajos/Comisión, C-164/02, EU:C:2004:54, apartado 21). Pues bien, en el caso de autos, las apreciaciones de la Comisión invocadas por la demandante se limitan a recordar la posición de la AESPJ y a confirmar la persistencia de prácticas inadecuadas de la demandante (apartados 26 y 38, en particular, del acto impugnado). Tales apreciaciones constituyen, a lo sumo, motivos del acto impugnado y, como tales, no producen ningún efecto jurídico distinto de los que resultan de la parte dispositiva de dicho acto (apartados 42 a 45 del acto impugnado). De ello se deduce que dichas apreciaciones no pueden afectar directamente a la demandante.

62 En tercer término, la demandante sostiene que, a raíz de la decisión de revocar su autorización, tuvo que cesar la distribución de sus productos de seguro de vida y hacer frente a críticas por parte de la prensa. Además, alega que fue objeto de procedimientos de liquidación y de insolvencia en Eslovaquia o se enfrentaba a su amenaza, por lo que numerosos clientes resolvieron sus contratos de seguro de vida. Además, afirma que sus relaciones con los intermediarios y los gestores de activos se vieron gravemente perjudicadas, numerosos empleados se marcharon y tuvo que incurrir en gastos jurídicos elevados.

63 A este respecto, procede observar, por una parte, que la obligación de la demandante de cesar sus actividades comerciales no resulta directamente del acto impugnado, sino únicamente de la decisión de revocar su autorización. Además, la demandante no demuestra ni alega siquiera que exista vínculo jurídico alguno entre el acto impugnado y los procedimientos de liquidación e insolvencia que menciona.

64 Por otra parte, los demás efectos negativos invocados por la demandante tienen carácter económico, de modo que no pueden tomarse en consideración para demostrar una afectación de su situación jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923, apartado 109).

65 En cuarto término, la demandante sostiene, en esencia, que la posibilidad de interponer un recurso directo contra el acto impugnado es necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Afirma que un recurso ante los órganos jurisdiccionales eslovacos contra la decisión de revocación de la autorización, acompañado de una impugnación incidental de la legalidad del acto impugnado, sería aleatorio e insuficiente.

66 A este respecto, procede recordar que el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados ni, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Así pues, los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE deben interpretarse a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, sin que, no obstante, ello se traduzca en obviar esos requisitos, que están expresamente previstos en el Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartados 43 y 44 y jurisprudencia citada).

67 Pues bien, así sucedería precisamente si se permitiera a la demandante interponer un recurso de anulación contra un dictamen formal de la Comisión que no la afecta directamente en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 43 anterior.

68 Por otra parte, procede señalar que el juez de la Unión es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión, sin excepción alguna, y, en particular, de los dictámenes formales adoptados por la Comisión sobre la base del artículo 17, apartado 4, del Reglamento n.º 1094/2010 (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, apartados 82 y 83). De ello se deduce que, en el marco de un recurso contra las medidas adoptadas por el NBS y, en particular, contra la decisión de revocación de la autorización, los órganos jurisdiccionales eslovacos podrán, en caso necesario, incoar ante el Tribunal de Justicia un procedimiento prejudicial para que aprecie la validez del acto impugnado.

69 En cuanto a las dificultades prácticas invocadas por la demandante en relación con la efectividad de un recurso ante los órganos jurisdiccionales eslovacos y de un control incidental del acto impugnado, estas no parecen insuperables.

70 Para empezar, por lo que respecta a la circunstancia de que, en la decisión de revocación de la autorización, el NBS no se basara en el acto impugnado y ni siquiera hiciera referencia a él, esta tiende a corroborar la tesis de la Comisión de que dicha decisión se basa en motivos totalmente autónomos e independientes de los del acto impugnado. En tal supuesto, podría no ser necesaria una remisión prejudicial para apreciar la validez de dicho acto.

71 Además, por lo que se refiere al carácter «secreto» de los documentos intercambiados entre el NBS, la AESPJ y la Comisión, los órganos jurisdiccionales eslovacos podrán, en caso necesario, exigir al NBS que presente dichos documentos o, en su defecto, solicitar a la AESPJ y a la Comisión que se los comuniquen. En efecto, el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, obliga, en principio, a las instituciones, organismos y órganos de la Unión a comunicar cuanto antes la información solicitada por un órgano jurisdiccional nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 2002, First y Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, apartado 49 y jurisprudencia citada).

72 A continuación, por cuanto atañe a la duración y al supuesto carácter no suspensivo del procedimiento ante los órganos jurisdiccionales eslovacos, la demandante no fundamenta su alegación. En cualquier caso, la inexistencia de recurso suspensivo contra una decisión no constituye necesariamente una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, apartado 59). Por otra parte, tanto del artículo 47, párrafo primero, de la Carta como del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se desprende que los Estados miembros deben establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartados 49 y 50 y jurisprudencia citada).

73 Por último, el mero hecho de que la Comisión decidiera, el 24 de abril de 2024, incoar un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 258 TFUE contra la República Eslovaca, debido a que el NBS incumplió sus obligaciones en el ejercicio de sus facultades de control respecto de la demandante, no puede, en ningún caso, tener por objeto o por efecto privar a esta última de la tutela judicial efectiva ante los órganos jurisdiccionales eslovacos.

74 De los apartados 46 a 73 anteriores se desprende que el acto impugnado no afecta directamente a la demandante. Por consiguiente, sin que sea necesario examinar si dicho acto la afecta individualmente, tampoco dispone de un derecho de recurso sobre la base del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segunda parte de la frase. De ello se deduce que la demandante no justifica su legitimación activa.

75 Por lo tanto, sin que sea necesario examinar la tercera parte de la excepción de inadmisibilidad, procede estimar la segunda parte de dicha excepción y declarar la inadmisibilidad del recurso.

Sobre la demanda de intervención

76 A tenor del artículo 142, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la intervención quedará sin objeto cuando se declare la inadmisibilidad de la demanda. En el caso de autos, al haberse declarado la inadmisibilidad del recurso, no procede pronunciarse sobre la demanda de intervención presentada por la República Eslovaca.

Costas

77 En primer lugar, a tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta, salvo las relativas a la demanda de intervención.

78 En segundo lugar, con arreglo al artículo 144, apartado 10, del Reglamento de Procedimiento, si se pone fin al proceso en el asunto principal antes de que se haya decidido sobre una demanda de intervención, la persona que solicitaba intervenir y las partes principales cargarán con las costas relativas a dicha demanda, soportando cada una sus propias costas. En el caso de autos, la demandante, la Comisión y la República Eslovaca cargarán cada una con sus propias costas relativas a la demanda de intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

resuelve:

1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

2) **Sobreseer la demanda de intervención de la República Eslovaca.**

3) **Condenar a Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea, salvo las relativas a la demanda de intervención.**

4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, la Comisión y la República Eslovaca cargarán cada una con sus propias costas relativas a la demanda de intervención.**

Dictado en Luxemburgo, a 23 de mayo de 2025.

El Secretario
V. Di Bucci

La Presidenta
K. Kowalik-Bańczyk