



## **La normativa portuguesa en la que se basa la medida de resolución del Banco Espírito Santo es compatible con el derecho de propiedad**

*Al transponer solo parcialmente la Directiva sobre reestructuración y resolución de entidades de crédito antes de la expiración del plazo de transposición, Portugal no ha comprometido gravemente la consecución del resultado prescrito por aquella*

El Banco Espírito Santo SA (en lo sucesivo, «BES») era una de las principales entidades de crédito del sistema bancario portugués. Debido a su situación financiera y al riesgo serio y grave de incumplimiento de sus obligaciones, dicha entidad de crédito fue objeto de una decisión de resolución adoptada por el Banco de Portugal el 3 de agosto de 2014 (en lo sucesivo, «medida de resolución»). Esta medida, adoptada sobre la base de la normativa nacional en materia de resolución de entidades de crédito,<sup>1</sup> en su versión modificada por un Decreto-ley de 1 de agosto de 2014,<sup>2</sup> entrañó la creación de un banco-puente, Novo Banco SA, al que se transfirieron determinados activos, pasivos, elementos fuera de balance y activos gestionados por el BES.

Las recurrentes en el litigio principal (en lo sucesivo, «BPC Lux 2 y otros») son titulares de obligaciones subordinadas emitidas por el BES. Massa Insolvente poseía, directa e indirectamente, participaciones en el capital social del BES. Ante los órganos jurisdiccionales nacionales de lo contencioso-administrativo, BPC Lux 2 y otros y Massa Insolvente impugnaron la medida de resolución y, en este contexto, alegaron, en particular, que dicha medida fue adoptada infringiendo el Derecho de la Unión.

BPC Lux 2 y otros y Massa Insolvente interpusieron dos recursos de casación ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo portugués, que albergaba dudas sobre la compatibilidad de la normativa nacional en la que se había basado la adopción de la medida de resolución del BES con el Derecho de la Unión, en particular con la Directiva 2014/59<sup>3</sup> y con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»),<sup>4</sup> debido a la falta de transposición de toda una serie de prescripciones enunciadas en dicha Directiva.

Además, dicho órgano jurisdiccional se preguntaba si el legislador portugués podía haber comprometido seriamente la consecución del resultado prescrito por la Directiva 2014/59<sup>5</sup> al adoptar el Decreto-ley de 1 de agosto de 2014, que solo transponía de manera parcial esta Directiva, antes de que expirara su plazo de transposición, fijado el 31 de diciembre de 2014.

<sup>1</sup> Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Régimen General de Entidades Financieras y de Crédito), en su versión resultante del Decreto-ley n.º 31-A/2012, de 10 de febrero de 2012.

<sup>2</sup> Decreto-ley n.º 114-A/2014, de 1 de agosto de 2014.

<sup>3</sup> 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 reestructuración 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).

<sup>4</sup> El artículo 17 de la Carta garantiza la protección del derecho de propiedad.

<sup>5</sup> En aplicación del principio establecido en la jurisprudencia establecida en la sentencia de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96 (véase el CP n.º 80/97), sobre las obligaciones de los Estados miembros durante el período de transposición de una directiva.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la normativa nacional sobre la que se basó la adopción de la medida de resolución del BES es compatible con el artículo 17, apartado 1, de la Carta. Considera, además, que la transposición únicamente parcial por un Estado miembro de determinadas disposiciones de una directiva antes de que expire su plazo de transposición no puede, por principio, comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por esa directiva.

### Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia examina la aplicabilidad al litigio principal de las disposiciones de la Directiva 2014/59<sup>6</sup> invocadas. A este respecto, señala que el plazo de transposición de dicha Directiva expiró el 31 de diciembre de 2014. De ello se deduce que, en la fecha en que se adoptó la medida de resolución en cuestión, el 3 de agosto de 2014, ese plazo de transposición no había expirado. Tras recordar su reiterada jurisprudencia sobre esta materia,<sup>7</sup> el Tribunal de Justicia señala que las recurrentes en el litigio principal no pueden invocar ante el órgano jurisdiccional remitente disposiciones de la Directiva 2014/59, ya que no son aplicables el litigio principal.

En cuanto a la aplicabilidad del artículo 17 de la Carta, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del artículo 51, apartado 1, de esta, las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Después de indicar, por una parte, que el Decreto-ley de 10 de febrero de 2012 tenía por objeto aplicar uno de los compromisos asumidos por la República Portuguesa en el marco de un memorándum de acuerdo, celebrado con la misión conjunta de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE), sobre las condiciones de política económica, y, por otra parte, que el Decreto-ley de 1 de agosto de 2014 constituye una medida de transposición parcial de la Directiva 2014/59, el Tribunal de Justicia considera que existe, a este respecto, una aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido 51, apartado 1, de la Carta, de modo que las disposiciones de esta son aplicables al litigio principal.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 17, apartado 1, de la Carta contiene tres normas distintas. La primera, que se expresa en la primera frase y reviste carácter general, concreta el principio del respeto de la propiedad. La segunda, que figura en la segunda frase de dicho apartado, se refiere a la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones. En cuanto a la tercera, que figura en la tercera frase de dicho apartado, reconoce a los Estados la facultad, en particular, de regular el uso de los bienes en la medida que resulte necesario para el interés general. El Tribunal de Justicia añade que no se trata de reglas que carezcan de relación entre ellas, ya que la segunda y la tercera se refieren a ejemplos concretos de vulneración del derecho de propiedad y deben interpretarse a la luz del principio consagrado en la primera de ellas.

En este contexto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia aborda la cuestión de si el artículo 17, apartado 1, de la Carta<sup>8</sup> es aplicable a restricciones al derecho de propiedad de acciones o de obligaciones negociables en mercados de capitales como las controvertidas en el litigio principal. Tras señalar, por una parte, que la protección que confiere esta disposición tiene por objeto derechos que tengan un valor patrimonial de los que derive, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico de que se trate, una posición jurídica adquirida que permita un ejercicio autónomo de tales derechos y en beneficio de su titular, el Tribunal de Justicia considera que así sucede en el caso de estas acciones u obligaciones negociables en mercados de capitales. Por otra parte, el Tribunal de Justicia constata que dichas acciones u obligaciones fueron adquiridas legalmente. De

---

<sup>6</sup> A saber, los artículos 36, 73 y 74 de la Directiva 2014/59.

<sup>7</sup> Sentencia *Inter-Environnement Wallonie*, antes citada, y sentencias de 17 de enero de 2008, *Velasco Navarro*, [C-246/06](#), y de 27 de octubre de 2016, *Milev*, [C-439/16 PPU](#).

<sup>8</sup> A tenor del artículo 17, apartado 1, de la Carta, toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general.

ello se deduce que están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 17, apartado 1, de la Carta.

En segundo lugar, **el Tribunal de Justicia considera que una medida de resolución adoptada con arreglo a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no constituye una privación de propiedad**, en el sentido del artículo 17, apartado 1, segunda frase, de la Carta. En efecto, el Tribunal de Justicia constata que **esta medida de resolución no previó una desposesión o una expropiación formal de las acciones u obligaciones de que se trata. En particular, dicha medida no privó de manera forzosa, íntegra y definitiva a sus titulares de los derechos derivados de dichas acciones u obligaciones.**

En tercer lugar, **no es menos cierto que la adopción de una medida de resolución con arreglo a la normativa controvertida en el litigio principal**, que prevé, en particular, la transmisión de elementos del activo de una entidad de crédito a un banco puente, **constituye una regulación del uso de los bienes**, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta, **que puede vulnerar el derecho de propiedad de los accionistas de la entidad de crédito, cuya posición económica se ve afectada, y el de los acreedores, como los tenedores de obligaciones, cuyos créditos no se han transmitido a la entidad puente.**

Como se desprende del tenor de esta disposición, el uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general. Después de examinar, de manera sucesiva, las condiciones establecidas en esta disposición, el Tribunal de Justicia declara que, **habida cuenta del margen de apreciación del que disponen los Estados miembros cuando adoptan decisiones en materia económica, el artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que no contiene ninguna disposición expresa que garantice que los accionistas no sufran pérdidas mayores que las que habrían sufrido si la entidad se hubiera liquidado en la fecha en que se adoptó la medida de resolución (principio «no creditor worse off»).**

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si la transposición parcial por un Estado miembro, en una normativa nacional relativa a la resolución de entidades de crédito, de determinadas disposiciones de la Directiva 2014/59 antes de que expirara su plazo de transposición puede comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha Directiva, en el sentido de la sentencia *Inter-Environnement Wallonie*.

A tal efecto, señala que el plazo de transposición de la Directiva 2014/59 expiró el 31 de diciembre de 2014, de modo que no cabe reprochar a la República Portuguesa no haber adoptado medidas de adaptación de su ordenamiento jurídico a dicha Directiva en la fecha de adopción de la medida de resolución, a saber, el 3 de agosto de 2014. No es menos cierto que, **durante el período de adaptación del Derecho interno a una directiva, los Estados miembros destinatarios deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha directiva.** Puesto que tal obligación de abstención se impone a todas las autoridades nacionales, debe entenderse, por una parte, que se refiere a la adopción de cualquier medida, general o específica, que pueda producir ese efecto negativo. Por otra parte, a partir de la fecha de entrada en vigor de una directiva, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben abstenerse en la medida de lo posible de interpretar su Derecho interno de un modo que pueda comprometer gravemente, tras la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la directiva, la realización del objetivo perseguido por esta.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, ciertamente, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si las disposiciones nacionales cuya legalidad se discute pueden comprometer seriamente el resultado prescrito por una directiva, y que una comprobación como esa debe realizarse necesariamente desde una apreciación global, teniendo en cuenta el conjunto de las políticas y medidas adoptadas en el territorio nacional de que se trate. No obstante, **el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la cuestión de si la transposición parcial por parte de un Estado miembro de determinadas disposiciones de una directiva antes de la expiración del plazo de transposición de esta puede, por principio, comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por dicha directiva.**

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros tienen la facultad de adoptar disposiciones provisionales o dar ejecución a una directiva por etapas. En tal caso, la incompatibilidad de las disposiciones transitorias del Derecho nacional con la Directiva o la no adaptación del ordenamiento jurídico interno a determinadas disposiciones de la Directiva no comprometería necesariamente el resultado prescrito por esta. En efecto, en tal supuesto debe considerarse que ese resultado podría aún alcanzarse mediante la transposición definitiva y completa de dicha directiva dentro de los plazos señalados.

En segundo lugar, la obligación de abstención a la que se refirió el Tribunal de Justicia, en particular, en el apartado 45 de la sentencia *Inter-Environnement Wallonie*, debe entenderse referida a la adopción de cualquier medida, general y específica, que pueda comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por la directiva de que se trate. Pues bien, **cuando la adopción por un Estado miembro de una medida tiene por objeto transponer, aunque solo sea parcialmente, una directiva de la Unión, y esa transposición es correcta, no puede considerarse que la adopción de esa medida parcial de transposición puede producir tal efecto negativo**, ya que esta lleva necesariamente a cabo una aproximación entre la normativa nacional y la directiva que dicha normativa transpone, y contribuye, por ello, a la consecución de los objetivos de esa directiva.

---

**NOTA:** La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.