

Asunto C-483/23

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

26 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

11 de abril de 2023

Partes recurrentes:

A

B

C

D

T

Partes recurridas:

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia)

Comitato di Sicurezza Finanziaria (Comité de Seguridad Financiera, Italia)

Agenzia del Demanio (Agencia del Dominio Público, Italia)

Objeto del procedimiento principal

Recurso contencioso-administrativo interpuesto por sociedades mercantiles, aportadas a un fideicomiso, contra la medida adoptada por la autoridad administrativa por la que se ordenó la inmovilización de las participaciones

sociales y de los bienes propiedad de dichas sociedades, en la medida en la que puedan atribuirse indirectamente al fideicomitente, que ha sido incluido en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas previstas en el Reglamento (UE) n.º 269/2014.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 276 TFUE que tiene por objeto la interpretación del artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 476/2014; en particular, interpretación de los conceptos de «propiedad» y «control» de los bienes aportados a un fideicomiso en relación con la figura del fideicomitente del fideicomiso.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 2, [apartado] 1, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 en el sentido de que se puede adoptar una medida de inmovilización también respecto a bienes o recursos aportados a un fideicomiso (trust) por un fideicomitente que figura en el anexo I de dicho Reglamento (persona designada o incluida en la lista), que debe considerarse el propietario de los bienes o recursos?
- 2) En caso de respuesta negativa, ¿debe interpretarse el artículo 2, [apartado] 1, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 en el sentido de que se puede adoptar una medida de inmovilización también respecto a bienes o recursos aportados a un fideicomiso (trust) por un fideicomitente que figura en el anexo I de dicho Reglamento (persona designada o incluida en la lista), que debe considerarse asociado al propietario de los bienes o recursos?
- 3) En caso de respuesta negativa, ¿debe interpretarse el artículo 2, [apartado] 1, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 en el sentido de que se puede adoptar una medida de inmovilización también respecto a bienes o recursos aportados a un fideicomiso (trust) por un fideicomitente que figura en el anexo I de dicho Reglamento (persona designada o incluida en la lista), que debe considerarse como la persona que controla los bienes o recursos?

Disposiciones de Derecho internacional invocadas

Convenio de La Haya de 1 de julio de 1985 sobre la Ley Aplicable al *Trust* y a su Reconocimiento. En particular:

Artículo 2, párrafo primero:

«A los efectos del presente Convenio, el término “*trust*” se refiere a las relaciones jurídicas creadas —por acto *inter vivos* o *mortis causa*— por una persona, el constituyente, mediante la colocación de bienes bajo el control de un *trustee* [fiduciario] en interés de un beneficiario o con un fin determinado.»

Artículo 2, párrafo segundo:

«[...]»

- a) los bienes del *trust* constituyen un fondo separado y no forman parte del patrimonio del *trustee*;
- b) el título sobre los bienes del *trust* se establece en nombre del *trustee* o de otra persona por cuenta del *trustee*;
- c) el *trustee* tiene la facultad y la obligación, de las que debe rendir cuenta, de administrar, gestionar o disponer de los bienes según las condiciones del *trust* y las obligaciones particulares que la ley le imponga.»

Artículo 6, párrafo primero:

«El *trust* se registrará por la ley elegida por el constituyente. [...]»

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Decisión (PESC) 2022/337 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 476/2014 del Consejo, de 12 de mayo de 2014, y aplicado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/336 del Consejo, de 28 de febrero de 2022.

Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto Legislativo 22 giugno 2007, n.º 109 — Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE (Decreto Legislativo n.º 109, de 22 de junio de 2007, sobre medidas para prevenir, combatir y reprimir la financiación del terrorismo y las actividades de los países que amenazan la paz y la seguridad internacionales, en ejecución de la Directiva 2005/60/CE); en particular, el artículo 3 [creación del Comitato di Sicurezza Finanziaria (Comité de Seguridad Financiera), órgano del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda) que adopta las medidas de inmovilización establecidas por las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Ministro de Economía y Hacienda] y el artículo 5 (prohibición de transferencia, disposición o utilización de los recursos inmovilizados, y prohibición de facilitar directa o indirectamente fondos o recursos económicos a las entidades designadas o en su beneficio).

Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n.º 90 — Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 e del regolamento (UE) n.º 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi [Decreto Legislativo n.º 90, de 25 de mayo de 2017, sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2015/849 y del Reglamento (UE) n.º 2015/847, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos]. En particular, el artículo 2, párrafo primero, obliga a los fideicomisarios de los fideicomisos expresos a poseer información adecuada y actualizada sobre la titularidad real del fideicomiso (fideicomitente, fideicomisario, protector, beneficiario y cualquier persona que ejerza un control efectivo sobre los bienes aportados al fideicomiso).

Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n.º 231 — Attuazione della direttiva 2005/60/CE nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione, come modificato dal Decreto Legislativo n.º 90/2017 (Decreto Legislativo n.º 231, de 21 de noviembre de 2007, sobre la aplicación de la Directiva 2005/60/CE y de la Directiva 2006/70/CE por la que se establecen disposiciones de aplicación, en su versión modificada por el Decreto Legislativo n.º 90/2017).

Legge 16 ottobre 1989, n.º 364 — Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1º luglio 1985, che ammette in Italia la possibilità di utilizzare lo strumento del trust (Ley n.º 364, de 16 de octubre de 1989, relativa a la ratificación y ejecución del Convenio de La Haya de 1 de julio de 1985 sobre la Ley Aplicable al *Trust* y a su Reconocimiento, por la que se admite en Italia la posibilidad de utilizar el instrumento del fideicomiso).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Las sociedades recurrentes B, A, C y D ejercen actividades comerciales y están controladas íntegramente por una sociedad establecida en Bermudas (en lo

sucesivo, «sociedad dominante»), la cual, a su vez, es aportada a un fideicomiso (en lo sucesivo, «fideicomiso»). El fideicomiso fue constituido por una persona física (en lo sucesivo, «fideicomitente») mediante escritura de 18 de julio de 2007, modificada el 22 de diciembre de 2014, y se rige por la legislación del Estado de Bermudas.

- 2 En el fideicomiso se prevé la figura del fideicomisario, desempeñada por la sociedad T, que se dedica a gestionar y administrar los bienes aportados con arreglo a lo dispuesto en la escritura de constitución y de transferir a los beneficiarios, una vez concluido el fideicomiso o de conformidad con él, los bienes aportados, y la figura del protector, que es un tercero persona física, que tiene la función de velar por la correcta ejecución del plan previsto en el fideicomiso. Estos órganos de administración han cambiado a lo largo del tiempo.
- 3 El fideicomitente figuraba inicialmente entre los beneficiarios del fideicomiso, junto con su hermana y su sobrino (excluidos del fideicomiso en virtud de la escritura de 19 de diciembre de 2017) y sus descendientes (actualmente inexistentes), pero fue excluido mediante una escritura de 7 de febrero de 2022. No parece que el fideicomitente pueda volver a ser readmitido entre los beneficiarios, ni que disponga de facultades de gestión o de utilización de los bienes aportados.
- 4 Mediante la Decisión (PESC) 2022/337 de 28 de febrero de 2022, que modifica la Decisión (PESC) 2014/145, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/336, de 28 de febrero de 2022, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014, el Consejo de la Unión Europea incluyó al fideicomitente en la lista de destinatarios de las medidas previstas en el citado Reglamento de la Unión Europea.
- 5 Por lo tanto, en virtud de una medida notificada el 16 de marzo de 2022 al representante legal/consejero delegado de las sociedades B, A, C y D, el Comité de Seguridad Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda ordenó, con arreglo al Reglamento (UE) n.º 269/2014 (artículo 2) y al Decreto Legislativo n.º 109/2007, la «inmovilización» de las participaciones sociales y de los bienes propiedad de las sociedades B, A, C y D (en lo sucesivo, «medida de inmovilización»), por cuanto «pueden atribuirse indirectamente [al fideicomitente]» como su titular real, que figura en la lista incluida en el anexo del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n.º 336/2022.
- 6 Mediante recurso interpuesto el 11 de mayo de 2022, las sociedades B, A, C y D y la sociedad T (el fideicomisario) solicitaron al órgano jurisdiccional remitente la anulación de la medida de inmovilización.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 7 Según las recurrentes, la medida de inmovilización se basa exclusivamente en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, que, tras la modificación

introducida por el Reglamento n.º 476/2014, dispone que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos, o a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, que figuren en el anexo I de dicho Reglamento (en lo sucesivo, «entidades designadas»). Mediante dicha modificación se suprimieron las palabras «directa o indirectamente», que figuraban [en la versión italiana] después de los términos «tenencia o control»; por lo tanto, según las recurrentes no pueden considerarse pertinentes, como criterios de vinculación entre los bienes inmovilizados y las entidades designadas, el hecho de que los bienes sean atribuibles indirectamente a la entidad designada, ni otras circunstancias distintas de las indicados taxativamente en la norma, es decir, la propiedad, la tenencia o el control.

- 8 Por consiguiente, las recurrentes sostienen que la medida de inmovilización es ilegal puesto que es completamente ajena a la esfera de influencia de la persona designada, es decir, el fideicomitente. Mediante la aportación de la sociedad dominante al fideicomiso, su patrimonio se separó del patrimonio del fideicomitente y, tras la exclusión de este último de los beneficiarios del fideicomiso, el patrimonio se transmitió al fideicomisario, la sociedad T. Por lo tanto, en virtud de la escritura de constitución y de la legislación aplicable, no existe ninguna facultad (directa o indirecta) de gestión y control atribuible al fideicomitente, el cual no puede ya ejercer su influencia.
- 9 El Ministerio de Economía y Hacienda sostiene que la medida es plenamente legal y afirma que la aportación a un fideicomiso, al no tener efecto traslativo, no supone una ruptura completa de la relación entre el fideicomitente y los bienes y relaciones aportados al fideicomiso, entre los que figuran los bienes y las participaciones sociales de las recurrentes B, A, C y D.
- 10 En apoyo de su tesis, invoca la Directiva 2015/849. Según el artículo 3, punto 6, letra b), inciso i), de dicha Directiva, en el caso de los fideicomisos, el fideicomitente forma parte de los «titulares reales», es decir, de las personas «que tengan la propiedad o el control en último término del cliente o la persona o personas físicas por cuenta de las cuales se lleve a cabo una transacción o actividad». Dicho Ministerio observa además que, aunque actualmente el fideicomitente ya no es el beneficiario de los bienes, estos pueden no obstante «volver» a su propiedad o a estar a su disposición, en el supuesto de que los bienes no se transmitan finalmente a las entidades designadas como beneficiarios (por ejemplo, por renuncia de estos o por disolución anticipada del fideicomiso).

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la interpretación correcta del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en particular sobre las consecuencias y los efectos de dicha disposición, en caso de utilización del instrumento del fideicomiso, y sobre la posición del fideicomitente del

fideicomiso, cuando esa persona no sea gestor o usuario de los bienes aportados, no tenga cargas adicionales y no sea el beneficiario final.

- 12 En esencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si puede considerarse que la «propiedad» de los bienes, recursos y relaciones aportados corresponde en cualquier caso al fideicomitente, aun cuando este no sea el usuario o gestor de los bienes aportados ni beneficiario final de estos, si su «propiedad» corresponde a una entidad asociada al fideicomitente o, en último término, si su «control» corresponde al propio fideicomitente, con el consiguiente efecto de que se puedan aplicar, en caso de bienes aportados al fideicomiso por el fideicomitente designado, las medidas de inmovilización previstas en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento UE n.º 269/2014.
- 13 En relación con el criterio de la propiedad del fideicomitente, el órgano jurisdiccional remitente señala que, según el régimen del fideicomiso internacionalmente reconocido y con arreglo al artículo 2, párrafo segundo, letra b), del Convenio de La Haya, el título sobre los bienes aportados por el fideicomitente se establece en nombre del fideicomisario, que los administra y gestiona en virtud de la escritura de constitución y la legislación aplicable. Este se convierte así en titular del poder de disposición de los bienes, característica principal del derecho de propiedad. Sin embargo, este poder de disposición no se le transmite en su totalidad, puesto que está limitado por la exigencia de respetar las obligaciones de la escritura de constitución y de transferir los bienes a los beneficiarios, de conformidad con ella. En el momento de la transmisión, los beneficiarios adquieren la plena propiedad de los bienes.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente subraya que el objetivo de esta institución es principalmente realizar el interés del fideicomitente, que consigue separar su patrimonio personal del fondo de bienes y derechos aportados, liberándose al mismo tiempo de las cargas de gestión, que se transmiten, junto con la titularidad formal, al fideicomisario y se separan posteriormente del patrimonio de este último.
- 15 Por lo tanto, podría considerarse que la transmisión de la titularidad formal al fideicomisario no implica un verdadero efecto traslativo de los bienes, sino una mera transmisión gratuita de los mismos, principalmente con la finalidad de separar el patrimonio (fundamentalmente del patrimonio personal del fideicomitente). En apoyo de este planteamiento, el órgano jurisdiccional remitente cita la jurisprudencia nacional [Corte di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia)] según la cual la transmisión de la titularidad de los bienes al fideicomisario «se realiza a título gratuito pero no produce efectos traslativos, ya que no conlleva su atribución definitiva al fideicomisario, que únicamente está obligado a administrarlos y custodiarlos, en régimen de separación patrimonial, con vistas a su transmisión a los beneficiarios del fideicomiso». Por lo tanto, la propiedad de los bienes aportados a un fideicomiso sigue «correspondiendo» al fideicomitente, por lo menos hasta su transmisión definitiva a los beneficiarios. En consecuencia, se cumple el requisito de que los bienes sean «propiedad» de la

entidad designada, que prevé el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, a efectos de una medida de inmovilización de dichos bienes, al menos hasta su transmisión a los beneficiarios.

- 16 Según el órgano jurisdiccional remitente, en dicho artículo el concepto de «propiedad» puede referirse tanto a la situación tradicional, en la cual la persona indicada en el anexo I tiene la propiedad plena y exclusiva de los bienes, como a situaciones «atípicas» o «híbridas», como las relativas a la aportación de los bienes a un fideicomiso, en la que la titularidad de los bienes se atribuye nominalmente a una persona (el fideicomisario), sin que esta pueda ser considerada, en esencia, su propietario real, al no gozar de un poder de disposición pleno e incondicional.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente destaca, como señala el Ministerio de Economía y Hacienda, que los bienes aportados a un fideicomiso pueden no obstante, hasta su transmisión a los terceros beneficiarios, pasar a ser definitivamente propiedad formal del fideicomitente, tanto en el supuesto de que se ordene la extinción anticipada del fideicomiso como en el caso de que los beneficiarios no acepten la transmisión de los bienes aportados; en otras palabras, a raíz de la aportación, el vínculo de «propiedad» entre los bienes aportados y el fideicomitente no se rompe definitivamente.
- 18 En apoyo de la interpretación según la cual el fideicomitente, después de que se produzca un cambio de titularidad formal de los bienes, no deja de tener una relación jurídicamente pertinente con ellos, el órgano jurisdiccional remitente se remite a la Directiva 2015/849, que tiene por objeto impedir la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Con arreglo al artículo 3, punto 6, letra b), inciso i), de dicha Directiva, en un fideicomiso, el fideicomitente representa, junto con las demás personas cualificadas a que se refiere, el «titular real», es decir, «la persona o personas físicas que tengan la propiedad o el control en último término del cliente o la persona o personas físicas por cuenta de las cuales se lleve a cabo una transacción [...]». El órgano jurisdiccional remitente precisa que en el Derecho nacional se aplica una disposición similar (artículo 22, párrafo quinto, del Decreto Legislativo n.º 231/2007, en su versión modificada por el artículo 2, párrafo primero, del Decreto Legislativo n.º 90/2017).
- 19 Además, el artículo 3, punto 6, letra b), inciso v), contempla la posibilidad de «control del fideicomiso a través de la propiedad directa o indirecta».
- 20 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, el hecho de que la Directiva 2015/848 y el Reglamento n.º 269/2014 tengan diferentes ámbitos de aplicación material no impide utilizar dicha Directiva a efectos del análisis interpretativo del artículo 2, apartado 1, del citado Reglamento: en ambas situaciones el fideicomitente del fideicomiso es una figura que, junto con las demás figuras que desempeñan una función importante en la gestión o los fines del fideicomiso (el fideicomisario o los beneficiarios), mantiene un vínculo significativo con los

bienes aportados y puede influir, de un modo u otro, en su gestión. Por tanto, el concepto de «propiedad» que figura en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014 puede referirse no solo a los casos en los que la propiedad formal o directa de los bienes corresponda a la entidad designada, sino también a los supuestos de «propiedad sustancial o indirecta», como ocurre en el fideicomiso; en este caso, una persona (el fideicomitente), aunque no posee directamente los bienes aportados ni tiene la disponibilidad o titularidad formal de tales bienes, puede ejercer objetivamente una influencia sustancial sobre dichos bienes, porque puede recuperar su propiedad formal o porque, al crear el fideicomiso y encomendar su gestión y control a personas de su confianza y elegidas por ella, puede dirigir de antemano su uso (y sobre todo el destino final).

- 21 Con carácter subsidiario, en lo que respecta al criterio de que la propiedad corresponda a una persona (física o jurídica) asociada al fideicomitente, el órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento, al establecer la inmovilización no solo de los bienes cuya propiedad corresponde a una persona física o jurídica designada, sino también de los bienes cuya propiedad corresponde a personas físicas o jurídicas (o entidades u organismos) «asociados a ellas», puede referirse también al supuesto del fideicomiso. En efecto, los bienes, que ya no son titularidad del fideicomitente, persona designada en el anexo I, siguen manteniendo un vínculo significativo con esta última; el fideicomisario representa a la persona asociada, elegida por el fideicomitente, que administra los bienes aportados por este último según el plan deseado por él.
- 22 Con carácter subsidiario de segundo grado, a efectos de la legalidad de las medidas de inmovilización a que se refiere el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 269/2014, el órgano jurisdiccional remitente considera que es posible sostener que el fideicomitente se encuentra en todo caso en una situación de «control» de los bienes aportados, ya que, en definitiva, en la estructura de los bienes aportados (constitución del fideicomiso, designación de figuras clave encargadas de la gestión y de la vigilancia, determinación del plan final y establecimiento de las normas de asignación de los bienes) su voluntad sigue siendo decisiva. Por lo tanto, esta circunstancia se materializa con independencia de que el fideicomitente no tenga poder de gestión y disponibilidad directa de los bienes aportados y de que sea excluido de los beneficiarios. El órgano jurisdiccional remitente cita a este respecto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha definido el concepto de «control» como «posibilidad, conferida por derechos, contratos u otros medios, de ejercer una influencia decisiva» (sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Cuarta, de 4 de marzo de 2020, asunto C-10/18 P, EU:C:2020:149).
- 23 Por último, el órgano jurisdiccional remitente considera que carecen de pertinencia los cambios de los órganos de administración durante el período de vigencia del fideicomiso, después de la escritura de constitución, que en todo caso se producirían en virtud de las cláusulas establecidas en la escritura de constitución por el fideicomitente. Afirma que el Tribunal de Justicia ofrecerá las eventuales aclaraciones sobre las condiciones que permiten concluir que existe un

«control» del fideicomitente sobre los bienes, incluso después de que se hayan producido tales cambios, con independencia del consentimiento del fideicomitente y aun cuando no conste que este conserve poderes de gestión o de utilización de los bienes aportados.

DOCUMENTO DE TRABAJO