

Asunto C-911/19**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:**

13 de diciembre de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

Fecha de la resolución de remisión:

4 de diciembre de 2019

Parte recurrente:

Fédération bancaire française (FBF)

Parte recurrida:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoridad de Control Prudencial y de Resolución — ACPR)

Objeto y datos del litigio

- 1 El 22 de marzo de 2016, la Autoridad Bancaria Europea (en lo sucesivo, «ABE») adoptó una serie de directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista.
- 2 Mediante un dictamen publicado en su sitio de Internet el 8 de septiembre de 2017, la Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoridad de Control Prudencial y de Resolución; en lo sucesivo, «ACPR»), que es la autoridad de supervisión nacional, declaró que cumplía estas directrices y precisó que eran aplicables a las entidades de crédito, entidades de pago y entidades de moneda electrónica bajo su ámbito de supervisión, las cuales debían hacer todo lo necesario para garantizar su cumplimiento y asegurarse de que sus distribuidores las cumplieran.
- 3 La Fédération bancaire française (FBF) solicita que se anule dicho dictamen invocando la invalidez de las directrices adoptadas por la ABE.

- 4 En su examen del recurso, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) se pregunta en primer término sobre la admisibilidad y el fundamento de la excepción de invalidez propuesta por la recurrente respecto a las directrices adoptadas por la ABE.

2. Disposiciones controvertidas

Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea)

- 5 El capítulo I, titulado «Creación y régimen jurídico» dispone en su artículo 1:

«1. Por el presente Reglamento se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (en lo sucesivo, “la Autoridad”).

2. La Autoridad actuará con arreglo a los poderes otorgados por el presente Reglamento y dentro del ámbito de aplicación de las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2002/87/CE, del Reglamento (CE) n.º 1781/2006, de la Directiva 94/19/CE y de las partes correspondientes de las Directivas 2005/60/CE, 2002/65/CE, 2007/64/CE y 2009/110/CE en la medida en que dichos actos se apliquen a las entidades de crédito y entidades financieras y a las autoridades competentes que las supervisan, incluidas todas las directivas, los reglamentos y las decisiones basados en estos actos, así como de cualquier otro acto jurídicamente vinculante de la Unión que confiera funciones a la Autoridad.

[...]

5. El objetivo de la Autoridad será proteger el interés público contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema financiero a corto, medio y largo plazo, para la economía de la Unión, sus ciudadanos y sus empresas. La Autoridad contribuirá a:

[...]

e) garantizar que los riesgos de crédito y otro tipo están regulados y supervisados de la forma adecuada, y

f) reforzar la protección del consumidor.»

- 6 El artículo 9 dispone:

«[...]

2. La Autoridad controlará las actividades financieras nuevas y existentes y podrá adoptar directrices y recomendaciones con vistas a promover la seguridad y

la solidez de los mercados, así como la convergencia de las prácticas reguladoras.»

Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista (POG) ABE/GL/2015/18

«Ámbito de aplicación

6. Estas Directrices se aplican a diseñadores y distribuidores de productos que se ofrezcan y vendan a consumidores, y especifican los procedimientos de gobernanza y vigilancia relacionados con:

- el artículo 74, apartado 1, de la Directiva 2013/36/UE [“Directiva sobre requisitos de capital IV, (DRC IV)”], el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2007/64/CE [“Directiva sobre servicios de pago, (DSP)”], y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/110/CE [“Directiva sobre dinero electrónico, (DDE)”], conjuntamente con el artículo 10, apartado 4, de la DSP; y
- el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2014/17/UE [“Directiva sobre contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, o Directiva de crédito hipotecario (DCH)”].

[...]

Destinatarios

11. Estas Directrices van dirigidas a las autoridades competentes según la definición recogida en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (“Reglamento de la ABE”) y a las entidades financieras según la definición recogida en el artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento.

[...]

14. Respecto a las Directrices dirigidas a los distribuidores, las autoridades competentes podrán, o bien exigir su cumplimiento directamente a los distribuidores, o bien exigir a los diseñadores bajo su ámbito de supervisión que se aseguren de que los distribuidores las cumplan.»

3. Alegaciones de las partes

Fédération bancaire française

- 7 La Fédération bancaire française cuestiona la competencia de la ABE para adoptar las Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista. En su opinión, la ABE ha soslayado el alcance del artículo 1 del Reglamento n.º 1093/2010, que solo le permite actuar en el ámbito de aplicación de las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE, 2002/87/CE, del Reglamento (CE)

n.º 1781/2006 y de la Directiva 94/19/CE y de las partes correspondientes de las Directivas 2005/60/CE, 2002/65/CE, 2007/64/CE y 2009/110/CE.

- 8 La Fédération bancaire française sostiene más concretamente que el concepto de «gobernanza de productos», el concepto de «mercado objetivo» y la distinción entre diseñadores y distribuidores introducidos en las Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista adoptadas por la ABE no figuran en ninguno de los reglamentos y directivas que establecen el ámbito de competencias de la ABE, ni, en particular, en los mencionados en el punto 1.6 de las Directrices adoptadas por la ABE el 22 de marzo de 2016.
- 9 En cambio, la gobernanza de productos financieros comercializados por proveedores de servicios de inversión, definida en la Directiva 2014/65/UE, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros (denominada Directiva MiFID II) y en la cual se basó la Autoridad Europea de Valores y Mercados para emitir directrices el 5 de febrero de 2018, se apoya en tales conceptos e ideas.
- 10 Por consiguiente, considera que, al aplicar, en sus Directrices de 22 de marzo de 2016, conceptos e ideas propias del ámbito de la gobernanza de productos financieros al ámbito de la gobernanza de los productos de banca minorista comercializados por entidades de crédito, productos estos que presentan un menor riesgo para el consumidor, la ABE impone a los diseñadores de productos de banca minorista la observancia de buenas prácticas cuyo nivel de exigencia no está justificado ni se desprende de directiva o reglamento europeo alguno cuya correcta aplicación corresponda a la ABE garantizar en toda la Unión Europea. Al adoptar estas Directrices, la ABE ha rebasado el ámbito de sus competencias definido en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010.

La Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoridad de control prudencial y de resolución, en lo sucesivo, también denominada «ACPR»)

- 11 La Autoridad de Control Prudencial y de Resolución (ACPR) alega, con carácter principal, que contra el dictamen impugnado no cabe recurso y que, por tanto, la demanda es inadmisibile y, con carácter subsidiario, que los motivos formulados son infundados.

4. Apreciación del Conseil d'État

Sobre la admisibilidad de la excepción de invalidez

- 12 El Conseil d'État recuerda en primer término que los órganos jurisdiccionales nacionales «pueden examinar la validez de un acto [de la Unión] y, si no encuentran fundados los motivos de invalidez que las partes alegan ante ellos, desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido. [...] En cambio, no

tienen la facultad de declarar inválidos los actos de las instituciones [de la Unión]» (sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, apartados 14 y 15).

- 13 Añade que «el Tratado, mediante sus artículos [263 TFUE y 277 TFUE], por una parte, y mediante su artículo [267 TFUE], por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de las instituciones, confiando dicho control al juez [de la Unión] [...]. En dicho sistema, las personas físicas o jurídicas que, debido a los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo [263], párrafo cuarto, del Tratado, no puedan impugnar directamente actos [de la Unión] de alcance general, tienen la posibilidad, según los casos, de invocar la invalidez de tales actos bien de manera incidental ante el juez [de la Unión], en virtud del artículo [277] del Tratado, bien ante los órganos jurisdiccionales nacionales, e instar a estos órganos, que no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de tales actos [...], a que soliciten un pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre este extremo por medio de la cuestión prejudicial» (sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, C-50/00 P, EU:C:2002:462, apartado 40).
- 14 En el caso de autos, considera que la admisibilidad de la excepción de invalidez propuesta por la Fédération bancaire française depende, en este sentido, de la respuesta a la cuestión de si las directrices adoptadas por una autoridad europea de supervisión pueden ser objeto del recurso de anulación establecido en el artículo 263 TFUE. En caso de respuesta afirmativa, a continuación sería preciso determinar si una federación profesional está legitimada para impugnar por esta vía la validez de directrices destinadas a los miembros cuyos intereses defiende y que no la afectan directa ni individualmente.
- 15 Por otro lado, en el supuesto de que las directrices adoptadas por una autoridad europea de supervisión no puedan ser objeto de recurso directo de anulación, o en caso de que tal recurso no se halle a disposición de una federación profesional, la admisibilidad de la excepción de invalidez propuesta por la federación recurrente ante el Conseil d'État dependería entonces de si dichas directrices pueden ser objeto de la cuestión prejudicial prevista en el artículo 267 TFUE. En caso de respuesta afirmativa, sería necesario saber si una federación profesional está legitimada para impugnar por esta vía la validez de directrices destinadas a los miembros cuyos intereses defiende y que no la afectan ni directa ni individualmente.

Sobre la competencia de la Autoridad Bancaria Europea

- 16 El Conseil d'État hace constar, por un lado, que ninguno de los textos mencionados en el punto 1.6 de las Directrices adoptadas por la ABE el 22 de marzo de 2016 prevé expresamente una disposición relativa a la gobernanza de productos de banca minorista, con excepción de la Directiva 2014/17/UE, que regula los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes

inmuebles de uso residencial. Así, en particular, si bien de la Directiva MiFID II se desprende que la definición de los «mercados destinatarios» es una medida esencial para la gobernanza de los productos financieros, este concepto solo está recogido en el artículo 79, letra d), de la Directiva 2013/36/UE, 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, en relación con una disposición relativa a la adecuación de la diversificación de las carteras de crédito que mantienen las entidades de crédito, en el marco de la gestión del riesgo al que están expuestas dichas entidades.

- 17 El Conseil d'État señala, por otra parte, que ninguno de estos textos, incluida la Directiva 2014/17/UE de 4 de febrero de 2014, comprende alguna disposición que faculte a la ABE a emitir directrices sobre la gobernanza de productos de banca minorista.
- 18 No obstante, a tenor del artículo 1, apartado 5, letras e) y f), del Reglamento n.º 1093/2010, la ABE contribuirá a «garantizar que los riesgos de crédito y otro tipo están regulados y supervisados de forma adecuada» y a «reforzar la protección del consumidor» de la Unión, objetivos que la gobernanza de productos de banca minorista contribuye a alcanzar. Además, «las actividades financieras nuevas y existentes» cuyo control se confía a la ABE en virtud del artículo 9, apartado 2, de este mismo Reglamento, pueden incluir los productos de banca minorista ofrecidos por las entidades de crédito y, por consiguiente, justificar la adopción por la ABE de directrices relativas a la buena gobernanza de los mismos.
- 19 La respuesta al motivo basado en la falta de competencia de la ABE depende de la respuesta a la cuestión de si, al emitir directrices sobre los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista, la ABE ha rebasado las competencias que le confieren el artículo 1, apartados 2 y 5, y los artículos 8 y 16 del Reglamento n.º 1093/2010.

5. Cuestiones prejudiciales

- 20 El Conseil d'État plantea las cuestiones prejudiciales siguientes:
 1. ¿Pueden ser objeto del recurso de anulación previsto en las disposiciones del artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea las directrices adoptadas por una autoridad europea de supervisión? En caso de respuesta afirmativa, ¿está legitimada una federación profesional para impugnar, por la vía del recurso de anulación, la validez de directrices destinadas a los miembros cuyos intereses defiende y que no la afectan directa ni individualmente?
 2. En caso de respuesta negativa a una de las dos cuestiones formuladas en el punto 1, ¿pueden ser objeto de la remisión prejudicial prevista en las disposiciones del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea las directrices emitidas por una autoridad europea de supervisión? En caso de

respuesta afirmativa, ¿está legitimada una federación profesional para impugnar, proponiendo una excepción, la validez de directrices destinadas a los miembros cuyos intereses defiende y que no la afectan directa ni individualmente?

3. En el supuesto de que la Fédération bancaire française esté legitimada para impugnar, proponiendo una excepción, las directrices emitidas por la Autoridad Bancaria Europea el 22 de marzo de 2016, ¿rebasa la referida Autoridad, al adoptar dichas directrices, las competencias que le confiere el Reglamento n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea)?

DOCUMENTO DE TRABAJO