

TJUE

El Abogado General del TJUE presenta sus conclusiones sobre la gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista.

[Conclusiones del Abogado General Sr. Michal Bobek presentadas el 15 de abril de 2021. Asunto C-911/19. Fédération bancaire française \(FBF\) Contra Autorité de contrôle prudentiel et de résolution \(ACPR\). \[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État \(Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia\)\].](#)

Objeto de la decisión prejudicial - Contexto de la decisión prejudicial - Cuestiones prejudiciales - Control jurisdiccional de actos no vinculantes - Legitimidad de las instituciones para impugnar - Control de legalidad de los actos de la Unión - Respuesta a las cuestiones prejudiciales (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Fernando Vadillo).

Objeto de la decisión prejudicial: “[...] En 2017, la Autoridad Bancaria Europea [...] emitió una serie de Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista. [...] Por un lado, se trata de aclarar si, al adoptar las Directrices impugnadas [...] la ABE se excedió en sus competencias establecidas en el Reglamento n.º 1093/2010. [...] Las otras cuestiones, [...] surgen solo después: ¿qué consecuencias ha de tener en el procedimiento prejudicial la apreciación de la falta de competencia respecto a un acto no vinculante [...]? ¿Puede el Tribunal de Justicia declarar inválido un acto no vinculante? Desde el punto de vista sistemático, ¿puede haber una total desconexión entre el procedimiento del artículo 263 TFUE y el del artículo 267 TFUE respecto a los actos no vinculantes? ¿Cómo pueden conciliarse las sentencias del Tribunal de Justicia Grimaldi, [...] Foto-Frost [...] y Bélgica/Comisión [...] en lo que atañe a los auténticos instrumentos de Derecho indicativo? ¿Están sometidas al control del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE los actos no vinculantes de la Unión, como se desprende de la sentencia Grimaldi, sin ser posible su control jurisdiccional (directo) con arreglo al artículo 263 TFUE, como recientemente ha confirmado la sentencia Bélgica/Comisión? [...]”

Contexto de la decisión prejudicial: “[...] [T]odas estas cuestiones se plantean en la situación específica en que el Derecho nacional admite lo que, en contraste con el Derecho de la Unión, parece ser un acceso mucho más amplio al control jurisdiccional directo de los actos de Derecho indicativo, incluidos los actos nacionales que «aplican» los actos no vinculantes del Derecho de la Unión. En consecuencia, surge la cuestión de si los órganos jurisdiccionales nacionales también están obligados a plantear, conforme a la sentencia Foto-Frost, cuestiones relativas a la validez de los actos no vinculantes de la Unión, o si están facultados para anular por sí mismos los actos nacionales de aplicación, ya que aquello que no es (realmente) vinculante simplemente puede ser desatendido. [...]”

Cuestiones prejudiciales: “[...] «1) ¿Pueden ser objeto del recurso de anulación previsto en las disposiciones del artículo 263 [TFUE] 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 [TFUE] 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 de invalidez, 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)?» [...]

Control jurisdiccional de actos no vinculantes: “[...] Tercera cuestión prejudicial [...] Las Directrices impugnadas se ocupan del establecimiento de la gobernanza de productos relativa a los productos de banca minorista. [...] Al comparar el ámbito de aplicación invocado con el contenido real de las Directrices, parece evidente que, tal como sostienen esencialmente la FBF y la Comisión[...] las Directrices impugnadas van más allá de lo permitido por el Reglamento n.º 1093/2010. [...] Con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010, la ABE actuará con arreglo a los poderes otorgados por dicho Reglamento y dentro del ámbito de aplicación de una serie de actos legislativos que allí se enumeran, así como de cualquier otro acto jurídicamente vinculante de la Unión que le confiera funciones. [...] [L]a ABE solo podrá actuar dentro de los límites [...] de dichos actos legislativos. [...] Resulta incierta la contribución que las Directrices sobre gobernanza de *productos* pueden hacer a la aplicación efectiva y coherente de los actos referidos a la gobernanza *empresarial*, especialmente a corto plazo. Mientras que estos actos tratan de los riesgos asociados a la gobernanza empresarial disfuncional a largo plazo [...] las Directrices impugnadas pretenden regular procesos internos de gobernanza de productos con influencia sobre los resultados a corto plazo. [...] [L]a ABE no estaba facultada para adoptar directrices sobre la gobernanza de productos bancarios. En cambio, tal como reconoce la Comisión [...], el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2014/17, [...] está claramente relacionado con los productos [...] de crédito. [...] Sin embargo, la Directiva 2014/17 [...] [l]o que regula es la conducta de los proveedores de crédito en casos individuales y el método para decidir sobre la concesión de un crédito a un determinado cliente. Asimismo, aunque algunas disposiciones de la Directiva 2014/17 facultan a la ABE para adoptar ciertas medidas, [...] ninguna de ellas contiene en concreto normas de gobernanza de productos ni se refiere a la adopción de directrices sobre las materias en cuestión. [...] En mi opinión [...] las Directrices impugnadas no están comprendidas en el ámbito de aplicación de los actos legislativos mencionados en el Reglamento n.º 1093/2010 ni en el de actos que confieran funciones específicas a la ABE. En consecuencia, la ABE se extralimitó en sus competencias al adoptar directrices cuyo objeto no estaba comprendido por dichos actos legislativos. [...] Por otro lado, [...] [s]i la gobernanza de productos y la gobernanza empresarial se considerasen tan entrelazadas que fundamentasen la actuación de la ABE [...], la ABE estaría facultada para adoptar normas, posiblemente sin límite alguno, en un amplio abanico de situaciones que poco tendrían que ver con la gobernanza empresarial en sentido estricto. [...] cabe formular numerosos argumentos de peso en cuanto a por qué tal control debe seguir el modelo ordinario, [...]. En primer lugar, permitir a las instituciones y [...] a los [...] organismos de la Unión emitir actos jurídicamente no vinculantes sometidos a un control jurisdiccional limitado [...] solo fomentaría el desarrollo de una «criptolegislación» en forma de Derecho indicativo de la Unión. [...] En segundo lugar, [...] puede verse afectado [...] la legitimidad general de las normas inferiores. [...]. En tercer lugar, [...] ya existe un acusado «recurso a los instrumentos de Derecho indicativo» en numerosas áreas políticas nuevas [...]. [...] En cuarto lugar, [...] [a]unque todos los organismos de la Unión están efectivamente sujetos al principio de atribución de competencias, a las agencias generalmente se les asigna, además, una función especializada y estricta. [...] En quinto y último lugar [...] un acto que se denomine «directriz» se considerará que no produce efectos jurídicos obligatorios de ningún tipo, y cualquier persona estará en su pleno derecho de desatenderlo, ya que se trata de una directriz. [...] **Por lo tanto, existe la posibilidad de que los destinatarios de normas de la Unión de cualquier clase lleguen a no poder discernir lo que es formalmente obligatorio y, en cuanto a sus obligaciones sustantivas, no sepan cuál de las directrices que potencialmente entren en conflicto han de obedecer.** [...] Habida cuenta de todos estos argumentos, **no puedo sino llegar a la conclusión de que es fundamental que los actos no vinculantes de las agencias de la Unión se sometan**

al control jurisdiccional *normal*, al menos en relación con sus competencias, de manera que dichas agencias no interfieran indebidamente en las competencias de otros organismos o instituciones de la Unión. [...]

Legitimidad de las instituciones para impugnar: “[...] *Cuestiones primera y segunda: relación entre los artículos 263 TFUE y 267 TFUE* [...] En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar [...] si una federación profesional, como la FBF, podría haber impugnado las Directrices de la ABE mediante un recurso de anulación con el fin de determinar [...] si aún está facultado para impugnar la legalidad de un acto nacional [...] por el que devienen aplicables las Directrices de la ABE. [...] En primer lugar, dado que las Directrices de la ABE no son vinculantes conforme a la postura tradicional del Tribunal de Justicia, [...] un recurso de anulación ante este tribunal sería, en todo caso, inadmisibles, dada la *naturaleza* del acto de la Unión de que se trata [...]. [L]a postura del Tribunal de Justicia ha sido que, si es un auténtico acto de Derecho indicativo, en realidad no hay ningún acto susceptible de recurso. [...] Por lo tanto, [...] si no hay acto recurrible alguno, *nadie* puede solicitar el control de tales actos en virtud del artículo 263 TFUE. [...] En segundo lugar, [...] resulta muy difícil afirmar que una federación profesional que protege los intereses de sus miembros, como la FBF, disponga de tal facultad indudable de recurrir con arreglo al artículo 263 TFUE actos no vinculantes de la Unión como las Directrices impugnadas. [...] **[E]n el Derecho de la Unión, una federación profesional está legitimada para impugnar, proponiendo una excepción, la validez de directrices de la Unión destinadas a los miembros cuyos intereses defiende, aunque no la afecten directa ni individualmente.** [...] [L]a presente petición de decisión prejudicial es el resultado de la aplicación de las sentencias Grimaldi y Foto-Frost por el órgano jurisdiccional remitente en el contexto específico de los actos no vinculantes, en una situación en la que el Derecho nacional admite el recurso directo contra actos de Derecho indicativo, pero no así el Derecho de la Unión. En tales circunstancias, ¿tienen los órganos jurisdiccionales nacionales la *obligación* de consultar al Tribunal de Justicia sobre la validez de las Directrices impugnadas, en aplicación de la doctrina Foto-Frost? ¿O se ha de entender como una mera *facultad* que ofrece la doctrina Grimaldi? [...]. En el asunto Foto-Frost, el Tribunal de Justicia básicamente sugirió que la obligación de remitir una cuestión sobre la validez estaba justificada por el hecho de que el propio Tribunal de Justicia, respecto a los actos de Derecho de la Unión, ofrece un control jurisdiccional efectivo comparable al de los órganos jurisdiccionales nacionales. [...] Sin embargo, actualmente [...] no hay acceso alguno al control de los actos no vinculantes del Derecho de la Unión en virtud del artículo 263 TFUE, pues desde el principio no existe acto recurrible alguno y, por tanto, los recursos de anulación se consideran inadmisibles. [...] En conclusión, [...] la doctrina Foto-Frost no es aplicable a los actos no vinculantes de la Unión. Esto significa, [...] **que los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados, si se lo permite el Derecho nacional, para anular el acto nacional de «transposición» o «aplicación» por el que un acto de Derecho indicativo de la Unión deviene aplicable en sus respectivos territorios nacionales, sin necesidad de remitir primero una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia al respecto.** [...] [E]n cuanto al acceso a los tribunales de la Unión con arreglo al artículo 263 TFUE, un acto carece de todo efecto jurídico obligatorio, de modo que no se reconoce el acceso a los tribunales de la Unión. Sin embargo, si la misma cuestión se plantea con arreglo al artículo 267 TFUE, ese mismo acto resucita milagrosamente y adquiere vida nueva, entrando en juego la obligación Foto-Frost. [...] [L]a naturaleza del acto de Derecho de la Unión cambiará en función de si se trata del acceso al Tribunal de Justicia o de las obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales. [...]

Control de legalidad de los actos de la Unión: “[...] ¿hasta qué punto se puede afirmar que un acto de la Unión que no es jurídicamente vinculante (y, por tanto, no es recurrible con arreglo al artículo 263 TFUE) puede seguir siendo revisado e incluso declarado inválido en virtud del artículo 267 TFUE? [...] El párrafo primero del artículo 263 TFUE limita su alcance a los actos destinados a producir *efectos jurídicos* frente a terceros, a lo cual la jurisprudencia del Tribunal de Justicia añadió el adjetivo de *obligatorios*. Solo este tipo de actos son recurribles en virtud del artículo 263 TFUE. [...] En cambio, tal límite no existe ni en el tenor literal ni en la reiterada jurisprudencia relativa al ámbito de aplicación del artículo 267 TFUE.

En efecto [...] el artículo 267 TFUE atribuye al Tribunal de Justicia la competencia para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Unión *sin excepción alguna*. [...] En segundo lugar, [...] Según el Tribunal de Justicia, el Tratado, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y 267, 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 la Unión, confiando dicho control a los tribunales de la Unión. [...] En otras palabras, *para ser un sistema completo*, los distintos procedimientos deben ser *complementarios*. [...] Siguiendo esta lógica [...] el acceso relativamente limitado en virtud del artículo 263 TFUE se suponía complementado por el muy amplio acceso en virtud del artículo 267 TFUE, quedando el control de acceso a cargo de los jueces nacionales. [...] Por otro lado, es jurisprudencia reiterada que **la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye [...] una modalidad del control de legalidad de los actos de la Unión. [...] Aunque, [...] los resultados de uno y otro procedimiento presentan ligeras diferencias formales [...], comparten los mismos efectos jurídicos erga omnes y, en general, ex tunc: el acto de la Unión controvertido debe considerarse nulo y no se ha de seguir aplicando.** [...] Todo ello significaría que [...] para obtener la revisión de un acto no vinculante de la Unión, los recurrentes privilegiados terminasen en la misma posición, o incluso en una peor, que los justiciables individuales. [...] Por otro lado, es jurisprudencia reiterada que **la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de la Unión. [...] [S]i desde el principio no hay ningún acto sujeto a control, no queda claro tampoco por qué ha de ser válida la lógica que subyace al «sistema completo de procedimientos».** La jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto constituye, en esencia, un instrumento para superar la falta de legitimación activa individual (*subjetiva*) en un procedimiento (artículo 263 TFUE), señalando que dicho requisito no se impone en otro procedimiento (artículo 267 TFUE). Con ello se trataba de restablecer un cierto equilibrio entre los recurrentes privilegiados y los no privilegiados. En realidad, no es un instrumento dirigido a conceder acceso al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE cuando tal acceso está vedado a todo el mundo, incluidos los recurrentes privilegiados, con arreglo al artículo 263 TFUE. [...]"

Respuesta a las cuestiones prejudiciales: “[...] El artículo 267 TFUE permite plantear una petición de decisión prejudicial relativa a la validez de los actos no vinculantes de la Unión, como las Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista, adoptadas por la Autoridad Bancaria Europea el 22 de marzo de 2016. El artículo 267 TFUE no se opone a que una federación profesional, mediante una excepción de ilegalidad formulada ante un órgano jurisdiccional nacional de conformidad con las disposiciones sobre legitimación activa del Derecho nacional, impugne las directrices dirigidas a los miembros cuyos intereses defiende, aunque no la afecten directa ni individualmente. El objeto y el contenido, de las Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista, adoptadas por la Autoridad Bancaria Europea el 22 de marzo de 2016, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de los actos legislativos mencionados en el artículo 1, apartado 2, del 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), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión. Por tanto, dichas Directrices son inválidas. [...]”

Énfasis añadido
