Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 15 de julio de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Artículos 263 TFUE y 267 TFUE — Acto de la Unión jurídicamente no vinculante — Control jurisdiccional — Directrices emitidas por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) — Procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista — Validez — Competencia de la ABE»

En el asunto C-911/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 4 de diciembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de diciembre de 2019, en el procedimiento entre

Fédération bancaire française (FBF)

y

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (Ponente), A. Kumin y N. Wahl, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász y T. von Danwitz, las Sras. C. Toader y L. S. Rossi, y los Sres. I. Jarukaitis y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de octubre de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Fédération bancaire française (FBF), por el Sr. F. Boucard, avocat;

– en nombre de la Autorité de contrôle prudentiel y de résolution (ACPR), por el Sr. F. Rocheteau, avocat;

* Lengua de procedimiento: francés.

– en nombre del Gobierno francés, por las Sras. E. de Moustier y A. Daly, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), por los Sres. J. Overett Somnier y C. Carroll y por la Sra. I. Metin, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Kennelly, QC, y el Sr. R. Mehta, Barrister;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Triantafyllou, V. Di Bucci y W. Mölls, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de abril de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 263 TFUE y 267 TFUE y la validez, a la luz 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 (DO 2010, L 331, p. 12), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015 (DO 2015, L 337, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1093/2010»), de las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de 22 de marzo de 2016, sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista (ABE/GL/2015/18) (en lo sucesivo, «Directrices controvertidas»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Fédération bancaire française (FBF) y la Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoridad de Control Prudencial y de Resolución) (ACPR), en relación con la adopción, por esta última, de un dictamen mediante el cual declaró que se atenía a las Directrices controvertidas.

Marco jurídico

Directiva 2007/64/CE

3 El artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO 2007, L 319, p. 1), establecía:

«Las autoridades competentes únicamente concederán una autorización en caso de que, habida cuenta de la necesidad de garantizar una gestión sana y prudente de las entidades de pago, la entidad de que se trate disponga de sólidos procedimientos de gobierno corporativo, incluida una estructura organizativa clara, con líneas de responsabilidad bien definidas, transparentes y coherentes, así como procedimientos eficaces de identificación, gestión, control y comunicación de los riesgos a los que

esté o pueda estar expuesta, junto con mecanismos adecuados de control interno, incluidos procedimientos administrativos y contables adecuados; tales métodos, procedimientos y mecanismos serán exhaustivos y proporcionados a la naturaleza, escala y complejidad de los servicios de pago prestados por dicha entidad.»

Directiva 2009/110/CE

4 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE (DO 2009, L 267, p. 7), precisa:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Directiva, los artículos 5 y 10 a 15, el artículo 17, apartado 7, y los artículos 18 a 25 de la Directiva [2007/64] se aplicarán a las entidades de dinero electrónico *mutatis mutandis*.»

Reglamento n.º 1093/2010

5 El artículo 1, apartados 2, 3 y 5, del Reglamento n.º 1093/2010 dispone:

«2. La [ABE] actuará con arreglo a los poderes otorgados por el presente Reglamento y dentro del ámbito de aplicación [de la Directiva 2009/110], […] [de la Directiva] 2013/36/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338)] […], incluidas todas las directivas, los reglamentos y las decisiones basados en dichos actos, así como de cualquier otro acto jurídicamente vinculante de la Unión que confiera funciones a la [ABE]. […]

3. La [ABE] también actuará en el ámbito de las actividades de las entidades de crédito, los conglomerados financieros, las empresas de inversión, las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico, en relación con los asuntos no cubiertos directamente por los actos mencionados en el apartado 2, incluidos los asuntos relacionados con la gobernanza empresarial, la auditoría o la información financiera, siempre que la actuación de la [ABE] sea necesaria para garantizar la aplicación efectiva y coherente de dichos actos.

[…]

5. El objetivo de la [ABE] 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 [ABE] 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 8, apartados 1, 1 *bis* y 2, de dicho Reglamento establece:

«1. La [ABE] desempeñará las siguientes funciones:

a) contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión comunes de alta calidad, en particular emitiendo dictámenes dirigidos a las instituciones de la Unión y elaborando directrices, recomendaciones y proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución que se basarán en los actos legislativos mencionados en el artículo 1, apartado 2;

[…]

b) contribuir a la aplicación coherente de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en particular contribuyendo a la instauración de una cultura de supervisión común, velando por la aplicación coherente, eficaz y efectiva de los actos mencionados en el artículo 1, apartado 2, […]

[…]

h) promover la protección de los depositantes e inversores;

[…]

1 *bis*. En el desempeño de sus funciones con arreglo al presente Reglamento, la [ABE]:

a) hará pleno uso de las competencias de que dispone; […]

[…]

2. Para desempeñar las funciones indicadas en el apartado 1, la [ABE] dispondrá de las competencias previstas en el presente Reglamento, en particular para:

[…]

c) emitir directrices y recomendaciones, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16;

[…]».

7 El artículo 15, apartado 4, del mismo Reglamento tiene el siguiente tenor:

«Las normas técnicas de ejecución se adoptarán por medio de reglamentos o decisiones. […]»

8 El artículo 16, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 1093/2010 dispone:

«1. Con objeto de establecer prácticas de supervisión coherentes, eficaces y efectivas dentro del SESF [(Sistema Europeo de Supervisión Financiera)] y de garantizar la aplicación común, uniforme y coherente del Derecho de la Unión, la [ABE] emitirá directrices y recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes o a las entidades financieras.

[…]

3. Las autoridades competentes y las entidades financieras harán todo lo posible para atenerse a estas directrices y recomendaciones.

En el plazo de dos meses a partir de la formulación de una directriz o recomendación, cada una de las autoridades competentes confirmará si la cumple o si se propone cumplirla. En el caso de que una autoridad competente no la cumpla o decida no cumplirla, lo comunicará a la [ABE] y expondrá sus motivos.

[…]

Si así lo requiere la directriz o la recomendación, las entidades financieras informarán de forma clara y detallada, de si cumplen dicha directriz o recomendación.»

Directiva 2013/36

9 El artículo 74, apartados 1 a 3, de la Directiva 2013/36 precisa:

«1. Las entidades se dotarán de sólidos sistemas de gobierno corporativo, incluida una estructura organizativa clara con líneas de responsabilidad bien definidas, transparentes y coherentes, procedimientos eficaces de identificación, gestión, control y comunicación de los riesgos a los que esté expuesta o pueda estarlo, mecanismos adecuados de control interno, incluidos procedimientos administrativos y contables correctos, así como políticas y prácticas de remuneración que sean compatibles con una gestión adecuada y eficaz de riesgos y que la promuevan.

2. Los sistemas, procedimientos y mecanismos contemplados en el apartado 1 serán exhaustivos y proporcionados a la naturaleza, escala y complejidad de los riesgos inherentes al modelo empresarial y las actividades de la entidad. Se tomarán en consideración los criterios técnicos establecidos en los artículos 76 a 95.

3. La ABE formulará directrices sobre los sistemas, procedimientos y mecanismos contemplados en el apartado 1, de conformidad con el apartado 2.»

Directiva 2014/17/UE

10 El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 60, p. 34), dispone:

«Los Estados miembros exigirán que, al elaborar productos crediticios o conceder créditos, o prestar servicios de intermediación o de asesoramiento sobre el crédito y, en su caso, servicios accesorios a los consumidores, o cuando ejecuten un contrato de crédito, los prestamistas, intermediarios de crédito o representantes designados actúen de manera honesta, imparcial, transparente y profesional, teniendo en cuenta los derechos y los intereses de los consumidores. Por lo que se refiere a dicha concesión, intermediación o prestación de servicios de asesoramiento sobre el crédito, las actividades se basarán en la información sobre las circunstancias del consumidor y en cualquier requisito específico que haya dado a conocer un consumidor, así como en hipótesis razonables sobre los riesgos para la situación del consumidor durante la vigencia del contrato de crédito. […]»

11 El artículo 29, apartado 2, letra a), párrafo tercero, de esta Directiva establece:

«La ABE elaborará proyectos de normas técnicas de regulación que estipulen el importe mínimo del seguro de responsabilidad civil profesional o garantía comparable a que se refiere el párrafo primero de la presente letra y los presentará a la Comisión a más tardar el 21 de septiembre de 2014. La ABE revisará las normas técnicas de regulación y, en su caso, elaborará un proyecto de modificación del importe mínimo del seguro de responsabilidad civil profesional o garantía comparable a que se refiere el párrafo primero de la presente letra, y lo presentará a la Comisión, por primera vez el 21 de marzo de 2018 a más tardar, y con carácter bienal a continuación».

12 A tenor del artículo 34, apartados 2 y 4, de la antedicha Directiva:

«2. […]

Si la autoridad competente del Estado miembro de origen está en desacuerdo con las medidas adoptadas por el Estado miembro de acogida, podrá remitir el asunto a la ABE y solicitar su asistencia de conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010. En tal caso, la ABE podrá actuar con arreglo a las facultades que le confiere dicho artículo.

[…]

4. […]

Si la autoridad competente del Estado miembro de origen no adopta ninguna medida en el plazo de un mes a partir de la comunicación de tales hechos, o si, pese a las medidas adoptadas por la autoridad competente del Estado miembro de origen, un intermediario de crédito persiste en una actuación claramente perjudicial para los intereses de los consumidores del Estado miembro de acogida o el funcionamiento correcto de los mercados, la autoridad competente del Estado miembro de acogida:

[…]

b) podrá remitir el asunto a la ABE y solicitar su asistencia de conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010. En tal caso, la ABE podrá actuar con arreglo a los poderes que le confiere dicho artículo.»

13 El artículo 37 de la misma Directiva tiene la siguiente redacción:

«Las autoridades competentes podrán remitir a la ABE los casos en que una solicitud de cooperación, en particular el intercambio de información, haya sido denegada o no haya recibido respuesta en un plazo razonable, y solicitar la asistencia de la ABE de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010. […]»

Directiva 2015/2366

14 El artículo 114 de la Directiva 2015/2366 establece:

«La Directiva 2007/64/CE queda derogada con efectos a partir del 13 de enero de 2018.

Las referencias a la Directiva derogada se entenderán hechas a la presente Directiva y se leerán con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo II de la presente Directiva.»

Directrices de la ABE sobre la gobernanza interna

15 La Directriz 23 de la Guía de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de 27 de septiembre de 2011, sobre el gobierno interno (EBA BS 2011 116 final; en lo sucesivo, «Guía de la ABE sobre el gobierno interno»), precisa que las entidades afectadas deben contar con una política de aprobación de nuevos productos y define las características que debe tener dicha política.

Directrices controvertidas

16 El punto 2 de las Directrices controvertidas dispone:

«En las directrices se expone el punto de vista de la ABE sobre las prácticas de supervisión más adecuadas en el marco del Sistema Europeo de Supervisión Financiera o sobre cómo debería aplicarse el Derecho de la Unión en un determinado ámbito. Las autoridades competentes […] a las que sean de aplicación las directrices deberían cumplirlas incorporándolas a sus prácticas de la forma más apropiada (modificando, por ejemplo, su marco jurídico o sus procedimientos de supervisión), incluso en aquellos casos en los que las directrices vayan dirigidas principalmente a las entidades.»

17 El punto 3 de dichas Directrices establece:

«De conformidad con el artículo 16, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1093/2010, las autoridades competentes deberán notificar a la ABE […] si cumplen o se proponen cumplir estas Directrices indicando, en caso negativo, los motivos para no cumplirlas.»

18 A tenor del punto 5 de las referidas Directrices:

«Las presentes Directrices abordan el establecimiento, por parte de diseñadores y distribuidores, de procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos, integrados dentro de los requisitos generales organizativos asociados a los sistemas de control interno. Hacen referencia a los procesos internos, funciones y estrategias relacionados con el diseño de los productos, su comercialización y su revisión a lo largo de su ciclo de vida. Establecen los procedimientos necesarios para garantizar que se respeten los intereses, objetivos y características del mercado destinatario. Sin embargo, estas Directrices no abordan la evaluación de idoneidad de los productos para consumidores individuales.»

19 El punto 6 de las mismas Directrices está redactado del siguiente modo:

«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], el artículo 10, apartado 4, de la Directiva [2007/64] y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva [2009/110], conjuntamente con el artículo 10, apartado 4, de la [Directiva 2007/64]; y

– el artículo 7, apartado 1, de la Directiva [2014/17].»

20 Los puntos 11 a 14 de las Directrices controvertidas designan a las autoridades competentes que constituyen sus destinatarios.

21 El punto 15 de dichas Directrices define, en particular, los conceptos de «diseñador» y de «producto» remitiéndose a las Directivas 2009/110, 2007/64, 2013/36 y 2014/17.

22 La Directriz 1 de las referidas Directrices establece:

«1.1 El diseñador establecerá, implementará y revisará procedimientos eficaces de gobernanza y vigilancia de productos. Estos procedimientos tendrán como objetivo garantizar que, al diseñar y comercializar los productos, i) se tengan en cuenta los intereses, objetivos y características de los consumidores, ii) se eviten posibles perjuicios al consumidor y iii) se minimicen los conflictos de interés.

1.2 El diseñador revisará y actualizará periódicamente sus procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos.

1.3 Al lanzar un nuevo producto, el diseñador garantizará que los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos se tengan en cuenta en la política de aprobación de nuevos productos (PANP), de conformidad con la Directriz 23 de la Guía de la ABE sobre gobierno interno […], en los casos en los que dicha Guía resulte de aplicación.

[…]»

23 La Directriz 2 de las Directrices controvertidas precisa:

«2.1 El diseñador garantizará que los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos sean parte integrante de su marco de gobierno interno, de gestión de riesgos y de control interno, establecido con arreglo a la [Guía de la ABE sobre gobierno interno], cuando esta resulte de aplicación. Para ello, el órgano de administración del diseñador aprobará los procedimientos que se establezcan y sus revisiones posteriores.

2.2 La alta dirección, con el apoyo de representantes de las funciones de cumplimiento normativo y de gestión de riesgos, será responsable de garantizar el continuo cumplimiento interno de los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos. Comprobará periódicamente que los procedimientos de gobernanza y vigilancia siguen siendo adecuados y cumplen los objetivos definidos en la Directriz 1.1 y, en caso contrario, propondrá al órgano de administración que se modifiquen.

2.3 Las responsabilidades de vigilancia de este proceso por parte de las funciones de control de riesgos y de cumplimiento normativo se integrarán dentro de sus líneas habituales de responsabilidad, tal como se define en las Directrices 25, 26 y 28 de la [Guía de la ABE sobre gobierno interno], en los casos en que esta resulte de aplicación.

2.4 La alta dirección garantizará que el personal que intervenga en el diseño de un producto conozca y respete los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos, esté cualificado y convenientemente formado, y conozca y comprenda las características, peculiaridades y riesgos del producto.»

24 Las Directrices 3 a 8 de las Directrices controvertidas establecen principios relativos, respectivamente, al mercado objetivo, a las pruebas de los productos, a su seguimiento, a las medidas correctoras, a los canales de distribución y a la información para los distribuidores.

25 Las Directrices 9 a 12 de las Directrices controvertidas se refieren a los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos para los distribuidores.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

26 El 8 de septiembre de 2017, la ACPR publicó en su sitio de Internet un dictamen en el que, por una parte, declaró que cumplía las Directrices controvertidas y, por otra parte, precisó que dichas Directrices eran aplicables a las entidades de crédito, entidades de pago y entidades de dinero electrónico bajo su ámbito de supervisión.

27 El 8 de noviembre de 2017, la FBF interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, Francia) un recurso con objeto de obtener la anulación de dicho dictamen.

28 En apoyo de su recurso, la FBF alegó que dicho dictamen se basaba en las Directrices controvertidas y que la ABE no podía, sin excederse en sus competencias, emitir esas Directrices.

29 Tras constatar que debía considerarse que el dictamen de la ACPR controvertido en el litigio principal es lesivo para la FBF, el órgano jurisdiccional remitente señala que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la FBF no puede impugnar, proponiendo una excepción, la validez de las Directrices controvertidas en el supuesto de que hubiera sido declarada legitimada para interponer un recurso de anulación, con arreglo al artículo 263 TFUE, contra dichas Directrices. Por consiguiente, se pregunta si, en el caso de autos, la FBF podía utilizar esa vía de recurso.

30 En el supuesto de que el Tribunal de Justicia concluyera que no era así, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta acerca de la competencia del Tribunal de Justica para apreciar, con arreglo al artículo 267 TFUE, la validez de las Directrices controvertidas y acerca de la admisibilidad de una impugnación, por vía de excepción, de la validez de las referidas Directrices por una federación profesional a la que tales Directrices no afectan ni directa ni individualmente.

31 Si el Tribunal de Justicia considerase que la FBF estaba efectivamente legitimada para impugnar, ante un órgano jurisdiccional nacional, la validez de las Directrices controvertidas, el órgano jurisdiccional remitente estima que debe plantear al Tribunal de Justicia la cuestión de si la ABE se extralimitó en sus competencias al adoptar dichas Directrices.

32 Dicho órgano jurisdiccional señala, a este respecto, que ninguno de los actos de la Unión mencionados en el punto 6 de las referidas Directrices contiene disposición alguna relativa a la gobernanza de productos de banca minorista, salvo en lo que respecta a los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial. Además, a su entender, ninguno de esos actos prevé una disposición que faculte a la ABE para emitir Directrices sobre la gobernanza de productos de banca minorista.

33 No obstante, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, no cabe excluir que la competencia de la ABE para emitir las Directrices controvertidas pueda basarse en los objetivos asignados a dicha autoridad mediante el artículo 1, apartado 5, del Reglamento n.º 1093/2010 o en la misión de supervisión de las actividades financieras confiada a la referida autoridad con arreglo al artículo 9, apartado 2, del antedicho Reglamento.

34 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes 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 la primera cuestión prejudicial], ¿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 [controvertidas] emitidas por la [ABE], ¿rebasa la referida Autoridad, al adoptar dichas directrices, las competencias que le confiere el Reglamento n.º 1093/2010 […]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

Primera parte de la primera cuestión prejudicial

35 Mediante la primera parte de su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 263 TFUE debe interpretarse en el sentido de que actos como las Directrices controvertidas pueden ser objeto de un recurso de anulación en virtud del antedicho artículo.

36 De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el recurso de anulación, previsto en el artículo 263 TFUE, puede interponerse contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, los órganos o los organismos de la Unión, con independencia de su forma, que tengan por objeto producir efectos jurídicos obligatorios (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 31, y de 26 de marzo de 2019, Comisión/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, apartado 44 y jurisprudencia citada).

37 Por el contrario, cualquier acto de la Unión que no produzca efectos jurídicos obligatorios escapa al control jurisdiccional previsto en el artículo 263 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartado 55, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 27).

38 Para determinar si un acto produce efectos jurídicos obligatorios, hay que atenerse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al contenido esencial de dicho acto y apreciar sus efectos en función de criterios objetivos, como el contenido de tal 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión, C-599/15 P, EU:C:2017:801, apartado 48, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 32).

39 En el caso de autos, por lo que respecta, en primer lugar, al contenido de las Directrices controvertidas, se desprende, en primer término, del tenor del punto 2 de dichas Directrices, comprendido en el título «Rango jurídico de las presentes Directrices», que estas se limitan a dar «el punto de vista de la ABE sobre las prácticas de supervisión más adecuadas en el marco del [SESF] o sobre cómo debería aplicarse el Derecho de la Unión en un determinado ámbito».

40 En segundo término, es preciso señalar que las Directrices controvertidas están redactadas, con carácter general, en términos no imperativos.

41 En tercer término, mientras que los puntos 11 a 14 de las Directrices controvertidas precisan que sus destinatarios son únicamente las autoridades competentes mencionadas en esos puntos, el punto 3 de dichas Directrices establece, haciendo referencia al artículo 16, apartado 3, del Reglamento n.º 1093/2010, que las autoridades competentes deberán notificar a la ABE si cumplen o se proponen cumplir esas Directrices indicando, en caso negativo, los motivos para no cumplirlas.

42 Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto en el que se inscriben las Directrices controvertidas y a las facultades del organismo autor de las mismas, procede señalar, para empezar, que las Directrices emitidas por la ABE están sujetas, con arreglo al Reglamento n.º 1093/2010, al mismo régimen jurídico que las «recomendaciones» emitidas por la ABE, que no vinculan a sus destinatarios, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo quinto, y carecen, por tanto, en principio de fuerza vinculante (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 30).

43 A continuación, si bien es cierto que el artículo 16, apartado 3, del antedicho Reglamento establece que las autoridades competentes y las entidades financieras harán todo lo posible para atenerse a las directrices emitidas por la ABE, esta disposición precisa, no obstante, que dichas autoridades confirmarán si cumplen o se proponen cumplir dichas directrices y que, de no ser así, lo comunicarán a la ABE y expondrán sus motivos.

44 Por tanto, de esa disposición se desprende que las referidas autoridades no están obligadas a atenerse a las antedichas directrices, y que, como se ha señalado en el apartado 41 de la presente sentencia en lo que respecta específicamente a las Directrices controvertidas, esas mismas autoridades disponen de la facultad de apartarse de ellas, en cuyo caso deben motivar su postura.

45 Por consiguiente, no puede considerarse que las directrices emitidas por la ABE produzcan efectos jurídicos obligatorios con respecto a las autoridades competentes (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Koninklijke KPN y otros, C-28/15, EU:C:2016:692, apartados 34 y 35).

46 Del mismo modo, no puede considerarse que las directrices emitidas por la ABE produzcan, en cuanto tales, efectos obligatorios para las entidades financieras, en la medida en que el artículo 16, apartado 3, párrafo cuarto, del Reglamento n.º 1093/2010 dispone que estas solo están obligadas a informar, de forma clara y detallada, de si cumplen o no esas directrices.

47 Por último, procede señalar que las directrices emitidas por la ABE se distinguen, a este respecto, de las normas técnicas de ejecución elaboradas por dicha autoridad que, de conformidad con el artículo 15, apartado 4, del referido Reglamento, se adoptan por medio de reglamentos o decisiones.

48 Por tanto, queda puesto de manifiesto que, al autorizar a la ABE a emitir directrices y recomendaciones, el legislador de la Unión pretendió conferir a dicha autoridad una facultad de incentivación y de persuasión, distinta de la facultad para adoptar actos dotados de fuerza vinculante (véase, por analogía, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 26).

49 En estas circunstancias, no puede considerarse que las Directrices controvertidas pretendan producir efectos jurídicos obligatorios, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 36 de la presente sentencia.

50 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera parte de la primera cuestión prejudicial que el artículo 263 TFUE debe interpretarse en el sentido de que actos como las Directrices controvertidas no pueden ser objeto de un recurso de anulación en virtud del antedicho artículo.

Segunda parte de la primera cuestión prejudicial

51 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera parte de la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la segunda parte de esta cuestión.

Segunda cuestión prejudicial

Primera parte de la segunda cuestión prejudicial

52 Mediante la primera parte de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 267 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia es competente, en virtud de dicho artículo, para apreciar la validez de actos como las Directrices controvertidas.

53 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y el artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b), establecen que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de la interpretación del Derecho de la Unión y la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión sin excepción alguna (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, apartado 8, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 44).

54 Por tanto, aun cuando el artículo 263 TFUE excluye el control del Tribunal de Justicia sobre los actos que carecen de efectos jurídicos obligatorios, este puede, en aplicación del artículo 267 TFUE, apreciar la validez de dichos actos cuando se pronuncia con carácter prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 44).

55 El hecho de que, como se desprende de los apartados 39 a 49 de la presente sentencia, las Directrices controvertidas carezcan de efectos jurídicos obligatorios no excluye, por tanto, la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre su validez en el marco del presente asunto.

56 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido su competencia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de una recomendación de la ABE carente de efectos jurídicos obligatorios (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, apartado 83).

57 Por consiguiente, procede responder a la primera parte de la segunda cuestión prejudicial que el artículo 267 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia es competente, en virtud de dicho artículo, para apreciar la validez de actos como las Directrices controvertidas.

Segunda parte de la segunda cuestión prejudicial

58 Mediante la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión impone que la admisibilidad, ante un órgano jurisdiccional nacional, de una excepción de ilegalidad dirigida contra un acto de la Unión esté supeditada al requisito de que dicho acto afecte directa e individualmente al justiciable que invoca esa excepción.

59 Procede señalar que, si bien el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se refiere, dentro de los actos de la Unión contra los cuales una persona física o jurídica puede interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, a los actos que afecten directa e individualmente a dicha persona, esa disposición no tiene por objeto determinar en qué condiciones puede impugnarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales la validez de un acto de la Unión.

60 Además, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 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 al juez de la Unión (sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 92 y jurisprudencia citada).

61 Es preciso añadir que corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (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, apartado 100 y jurisprudencia citada).

62 Por tanto, ante la inexistencia de normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar, respetando el requisito mencionado en el apartado anterior y los principios de efectividad y de equivalencia, los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a

garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (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, apartado 102 y jurisprudencia citada).

63 Si bien debe garantizarse a los justiciables, a tal efecto, en el marco de un procedimiento nacional, el derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la Unión de alcance general (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, apartado 94 y jurisprudencia citada), del artículo 267 TFUE en modo alguno se deriva que este se oponga a que las normas nacionales permitan a los justiciables invocar la invalidez de un acto de la Unión de alcance general, mediante la proposición de una excepción, ante un órgano jurisdiccional nacional cuando no se trate de un litigio relativo a la aplicación de tal acto a los antedichos justiciables.

64 Por el contrario, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una petición prejudicial de apreciación de validez debe considerarse admisible cuando se haya planteado con ocasión de un litigio real en el que se ha suscitado una cuestión sobre la validez de un acto de la Unión con carácter incidental, aunque ese acto no haya sido objeto de ninguna medida de aplicación por lo que atañe al justiciable al que se refiere la causa principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 33 y 34; de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 29, y de 7 de febrero de 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, apartado 30).

65 Por tanto, procede responder a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión no impone que la admisibilidad, ante un órgano jurisdiccional nacional, de una excepción de ilegalidad dirigida contra un acto de la Unión esté supeditada al requisito de que dicho acto afecte directa e individualmente al justiciable que invoca esa excepción.

Tercera cuestión prejudicial

66 Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la validez de las Directrices controvertidas a la luz de las disposiciones del Reglamento n.º 1093/2010 que definen las competencias de la ABE.

67 Dado que del Reglamento n.º 1093/2010 se desprende que el legislador de la Unión ha delimitado con precisión la facultad de la ABE de emitir directrices, sobre la base de criterios objetivos, el ejercicio de dicha facultad debe poder ser objeto de un control judicial riguroso a la luz de dichos criterios objetivos (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartados 41 y 53).

68 El hecho de que las Directrices controvertidas no produzcan efectos jurídicos obligatorios, como resulta de los apartados 39 a 49 de la presente sentencia, no puede afectar al alcance del referido control.

69 En efecto, como se ha recordado en los apartados 43 y 48 de la presente sentencia, la formulación, por la ABE, de las Directrices controvertidas tiene por objeto ejercer sobre las autoridades competentes y las entidades financieras un poder de incentivación y de persuasión, debiendo hacer estas todo lo posible para cumplir dichas Directrices y debiendo indicar las referidas autoridades si cumplen o se proponen cumplir esas Directrices y, en caso negativo, motivar su postura.

70 En particular, tales Directrices pueden llevar a las autoridades competentes a adoptar, como hizo la ACPR en el asunto objeto del litigio principal, actos de Derecho nacional que inciten a las entidades financieras a modificar significativamente sus prácticas o a tener en cuenta, como ha subrayado el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones, el cumplimiento de las Directrices de la ABE al examinar la situación individual de dichas entidades.

71 Incumbe, asimismo, a los jueces nacionales tener en cuenta las directrices de la ABE para resolver los litigios de los que conocen, sobre todo cuando dichas directrices, como ocurre con las Directrices controvertidas, tienen por objeto completar disposiciones del Derecho de la Unión dotadas de fuerza vinculante (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, apartado 18, y de 25 de marzo de 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, apartado 80).

72 Además, admitir que la ABE pueda emitir libremente directrices, con independencia del marco específico establecido por el legislador de la Unión, podría menoscabar el reparto de competencias entre las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión.

73 Es cierto que la formulación de directrices por parte de la ABE no afecta a la facultad de que dispone el legislador de la Unión de adoptar, dentro de los límites de las competencias que le confiere el Derecho primario, un acto dotado de efectos jurídicos obligatorios que establezca normas diferentes de los estándares recomendados por la ABE, el cual implicaría entonces excluir las directrices de que se trate.

74 Sin embargo, esta circunstancia no puede poner en entredicho la exigencia, recordada en el apartado 67 de la presente sentencia, de que la ABE está obligada a actuar de conformidad con el marco preciso fijado, sobre la base de criterios objetivos, por ese legislador en el Reglamento n.º 1093/2010.

75 De lo anterior se desprende que la ABE solo es competente para emitir directrices en la medida expresamente prevista por el legislador de la Unión y que incumbe al Tribunal de Justicia, con el fin de responder a la tercera cuestión prejudicial, comprobar si las Directrices controvertidas forman parte de las competencias de la ABE, tal como las define el referido legislador.

76 A tal efecto, procede señalar, por lo que respecta al alcance de las competencias conferidas a la ABE por el antedicho legislador, que el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010 dispone que la ABE actuará con arreglo a los poderes otorgados por dicho Reglamento y dentro del ámbito de aplicación de una serie de actos enumerados en la referida disposición, incluidos el conjunto de directivas, reglamentos y decisiones basadas en esos actos, así como de cualquier otro acto jurídicamente vinculante que confiera funciones a la ABE.

77 El artículo 1, apartado 3, del Reglamento n.º 1093/2010 establece que la ABE actuará, además, en el ámbito de actividad de las entidades de crédito, los conglomerados financieros, las empresas de inversión, las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico, en relación con los asuntos no cubiertos directamente por los actos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del antedicho Reglamento, incluidos los asuntos relacionados con la gobernanza empresarial, la auditoría o la información financiera, siempre que la actuación de la ABE sea necesaria para garantizar la aplicación efectiva y coherente de tales actos.

78 Por lo que respecta, más concretamente, a la facultad de la ABE para emitir directrices, el artículo 8, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1093/2010 establece que la ABE debe contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión comunes de alta calidad, en particular elaborando directrices y recomendaciones basadas en los actos legislativos de la Unión a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del antedicho Reglamento.

79 Por su parte, el artículo 8, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 1093/2010 prevé que, para desempeñar «las funciones» indicadas en el artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento, la ABE dispondrá de la competencia para emitir directrices y recomendaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 del referido Reglamento, mientras que el artículo 8, apartado 1 *bis*, del mencionado Reglamento precisa que, en el desempeño de sus funciones de conformidad con el mismo Reglamento, la ABE hará pleno uso de las competencias de que dispone.

80 Es preciso señalar, en este contexto, que entre las funciones atribuidas a la ABE figuran, entre otras, conforme al artículo 8, apartado 1, letras b) y h), del Reglamento n.º 1093/2010, la de contribuir a la aplicación coherente de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, en particular contribuyendo a la instauración de una cultura de supervisión común, velando por la aplicación coherente, eficaz y efectiva de los actos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del antedicho Reglamento, así como la de promover la protección de los depositantes y de los inversores.

81 Además, el artículo 16 del Reglamento n.º 1093/2010, al que remite su artículo 8, apartado 2, letra c), y que las Directrices controvertidas citan como base jurídica, dispone, en su apartado 1, que, con objeto de establecer prácticas de supervisión coherentes, eficientes y efectivas dentro del SESF y de garantizar la aplicación común, uniforme y coherente del Derecho de la Unión, la ABE emitirá directrices y recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes o a las entidades financieras.

82 Por otra parte, en virtud del artículo 1, apartado 5, del Reglamento n.º 1093/2010, el objetivo de la ABE 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. El artículo 1, apartado 5, letras e) y f), de dicho Reglamento precisa, asimismo, que la ABE contribuirá, en particular, a garantizar que los riesgos de crédito y otro tipo están regulados y supervisados de la forma adecuada y a reforzar la protección de los consumidores.

83 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar, por una parte, que la validez de directrices emitidas por la ABE está supeditada al cumplimiento de las disposiciones del Reglamento n.º 1093/2010 que regulan específicamente la facultad de la ABE para emitir directrices, pero también a la inclusión de dichas directrices en el ámbito de actuación de la ABE que el artículo 1, apartados 2 y 3, del referido Reglamento define por referencia a la aplicación de determinados actos de la Unión, como confirma, por otro lado, la circunstancia de que el artículo 8, apartado 1, letra a), del antedicho Reglamento prevé que las directrices adoptadas por la ABE deben basarse en los actos de la Unión a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del mismo Reglamento.

84 Por otra parte, como se desprende, en particular, de los apartados 77 y 80 a 82 de la presente sentencia, la ABE puede, para garantizar una aplicación común, uniforme y coherente del Derecho de la Unión, emitir directrices relativas a las obligaciones de supervisión prudencial que recaen sobre las entidades de que se trata, en particular, con el fin de proteger los intereses de los depositantes y de los inversores mediante una regulación adecuada de la asunción de riesgos financieros, no habiendo nada en el Reglamento n.º 1093/2010 que permita considerar que

queden excluidas de esa facultad las medidas relativas al diseño y a la comercialización de los productos, en la medida en que tales medidas se inscriban en el ámbito de actuación de la ABE, tal y como se precisa en el apartado 83 de la presente sentencia.

85 En el caso de autos, por lo que respecta al contenido de las Directrices controvertidas, del punto 5 de estas Directrices, titulado «Objeto», se desprende que estas atañen al establecimiento de procedimientos de gobernanza y de vigilancia de productos, integrados dentro de los requisitos generales organizativos asociados a los sistemas de control interno de las empresas, así como a los procesos internos, funciones y estrategias relacionados con el diseño de los productos, su comercialización y su revisión a lo largo de su ciclo de vida. El referido punto 5 precisa también que esas Directrices tienen también por objeto el establecimiento de los procedimientos necesarios para garantizar que se respeten los intereses, objetivos y características del mercado objetivo.

86 A tal efecto, para empezar, la Directriz 1 de las Directrices controvertidas prevé que los procedimientos de gobernanza y vigilancia de los productos establecidos tendrán como objetivo garantizar que, al diseñar y comercializar los productos, en particular, se tengan en cuenta los intereses, objetivos y características de los consumidores y se eviten posibles perjuicios al consumidor.

87 Esta Directriz también recomienda la revisión y actualización periódica de los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos, así como su integración en la política de aprobación de nuevos productos de las entidades afectadas, que es objeto de la Directriz 23 de la Guía de la ABE sobre gobierno interno, como exigencia relativa a este gobierno dirigida a garantizar la gestión de riesgos.

88 A continuación, la Directriz 2 de las Directrices controvertidas incita, más ampliamente, a esas entidades a integrar los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos en su marco de gobierno interno, de gestión de riesgos y de control interno. Asimismo, precisa el papel que debe atribuirse a diferentes órganos de las antedichas entidades a tal efecto, refiriéndose, además, a diferentes aspectos de la Guía de la ABE sobre gobierno interno. En particular, la Directriz 2.4 precisa que la alta dirección garantizará que el personal que intervenga en el diseño de un producto conozca y respete los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos del diseñador, esté cualificado y convenientemente formado, y conozca y comprenda las características, peculiaridades y riesgos del producto.

89 Por último, en este contexto, por una parte, las Directrices 3 a 8 de las Directrices controvertidas concretan los procedimientos de gobernanza y vigilancia que, según estas Directrices, deben integrarse en el dispositivo de gobierno interno de las entidades afectadas.

90 Más precisamente, las Directrices 3 a 8 incitan a adoptar diversas medidas para asegurarse de que el diseño y la comercialización de un producto sean apropiados con respecto al mercado objetivo pertinente, de que dicho producto sea probado, seguido, corregido y distribuido a través de canales adecuados y de que vaya acompañado de información para los distribuidores. Así, la Directriz 3.3 precisa que el diseñador solo diseñará y comercializará productos cuyas características, costes y riesgos asociados se ajusten a los intereses, objetivos y características del mercado objetivo específico identificado para el producto y que aporten un beneficio a dicho mercado.

91 Las referidas Directrices 3 a 8 precisan, por tanto, diferentes aspectos de los procedimientos que deben establecerse, dentro de las entidades de que se trata, para garantizar un control suficiente del diseño y comercialización de los productos y, de este modo, controlar los riesgos que de ello se derivan.

92 Por otra parte, las Directrices 9 a 12 de las Directrices controvertidas definen para los distribuidores estándares comparables a los establecidos en las Directrices 3 a 8 de las Directrices controvertidas por lo que respecta a los diseñadores.

93 Sobre esta base, procede apreciar, en primer lugar, si las Directrices controvertidas están comprendidas en el ámbito de actuación de la ABE, tal como se define en el artículo 1, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1093/2010.

94 A este respecto, de los apartados 76, 77 y 83 de la presente sentencia resulta que la validez de directrices emitidas por la ABE, que, como ocurre con las Directrices controvertidas, se refieren a cuestiones relacionadas con el gobierno de la empresa, está supeditada al requisito de que estas se inscriban en el ámbito de aplicación de al menos uno de los actos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010 o que sean necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz de tal acto.

95 Del punto 6 de las Directrices controvertidas se desprende que estas precisan los procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos a la luz del artículo 74, apartado 1, de la Directiva 2013/36, del artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2007/64, del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/110 y del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2014/17.

96 Pues bien, debe considerarse que todas estas Directivas constituyen actos a los que se refiere el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010.

97 Para empezar, las Directivas 2013/36 y 2009/110 se mencionan expresamente en esa disposición.

98 A continuación, si bien la Directiva 2007/64 no se cita, en cambio, en la versión del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010 aplicable en la fecha de formulación de las Directrices controvertidas, procede señalar, por una parte, que en esa versión de dicha disposición se hacía referencia a la Directiva 2015/2366, que sustituyó a la Directiva 2007/64, y, por otra parte, que esta última Directiva se mencionaba en la versión de la referida disposición aplicable antes del 12 de enero de 2016.

99 Por tanto, parece evidente que, a raíz de un error material, el legislador de la Unión sustituyó una referencia a la Directiva 2007/64 por una referencia a la Directiva 2015/2366, sin tener en cuenta que esta última Directiva, conforme a su artículo 114, solo derogaba la primera Directiva a partir del 13 de enero de 2018.

100 En estas circunstancias, procede interpretar que la referencia a la Directiva 2015/2366 que figuraba en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010 en la fecha de formulación de las Directrices controvertidas remite, en esa fecha, a la Directiva 2007/64.

101 Por último, si bien tampoco se cita la Directiva 2014/17 en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010, el artículo 29, apartado 2, letra a), el artículo 34, apartados 2 y 4, y el artículo 37 de esta establecen que la ABE debe adoptar diversas medidas para garantizar la

ejecución de dicha Directiva, de modo que la referida Directiva, en la medida en que confiere funciones a la ABE, debe considerarse un acto contemplado en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010.

102 Por consiguiente, para responder a la tercera cuestión prejudicial, incumbe además al Tribunal de Justicia comprobar si las Directrices controvertidas están comprendidas en el ámbito de aplicación de las Directivas a que se refiere el punto 6 de dichas Directrices o si son necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz de las referidas Directivas.

103 Por lo que atañe, en primer término, a la Directiva 2013/36, el artículo 74, apartado 1, de esta prevé que las entidades a que se refiere se dotarán de sólidos sistemas de gobierno corporativo, incluida una estructura organizativa clara con líneas de responsabilidad bien definidas, transparentes y coherentes, procedimientos eficaces de identificación, gestión, control y comunicación de los riesgos a los que esté expuesta o pueda estarlo, mecanismos adecuados de control interno, incluidos procedimientos administrativos y contables correctos, así como políticas y prácticas de remuneración que sean compatibles con una gestión adecuada y eficaz de riesgos y que la promuevan.

104 A este respecto, procede señalar que, como han alegado la ABE y la ACPR, la comercialización, por parte de entidades financieras, de productos bancarios diseñados y comercializados sin tomar en consideración las características de los mercados afectados y las de los consumidores interesados puede generar riesgos considerables para esas entidades, en particular, exponiéndolas a costes considerables vinculados a su responsabilidad y a la imposición de sanciones contra ellas.

105 Asimismo, esta constatación se refleja en el informe final de la ABE, de 15 de julio de 2015, sobre las Directrices controvertidas, el cual subraya, además, que la conducta de las entidades financieras, incluido en lo que respecta a la venta al por menor, afecta a las autoridades reguladoras no solo con vistas a la protección de los consumidores, sino también desde una perspectiva prudencial y en relación con el objetivo de promover la confianza de los mercados, la estabilidad financiera y la integridad del sistema financiero a nivel nacional y europeo.

106 Dado que las Directrices controvertidas pretenden, como se desprende de los apartados 86 a 92 de la presente sentencia, definir de qué manera las entidades afectadas deben incluir procedimientos de gobernanza y vigilancia de los productos, destinados a garantizar la toma en consideración de las características de los mercados de que se trata y de los consumidores afectados, en sus estructuras y procedimientos internos, debe considerarse que esas Directrices establecen principios dirigidos a garantizar procedimientos eficaces de identificación, gestión y control de riesgos y mecanismos adecuados de control interno, en el sentido del artículo 74, apartado 1, de la Directiva 2013/36, con el fin de garantizar la existencia de los sólidos sistemas de gobierno corporativo exigidos en dicha disposición.

107 Además, dado que el artículo 74, apartado 3, de la antedicha Directiva prevé expresamente que la ABE debe cumplir lo dispuesto en el apartado 2 del referido artículo, al formular directrices sobre los sistemas, procedimientos y mecanismos contemplados en el apartado1 del mencionado artículo, es preciso subrayar que debe considerarse que la integración en estos procedimientos y mecanismos de elementos destinados a tener en cuenta la situación en los mercados objetivo contribuye a la adaptación, exigida en el artículo 74, apartado 2, de la misma Directiva, de tales procesos y mecanismos a la complejidad de los riesgos inherentes al modelo empresarial y a las actividades de la entidad.

108 Estas constataciones no quedan desvirtuadas ni por la circunstancia de que las Directrices controvertidas se refieran específicamente a la gobernanza y vigilancia de los productos, ni por la importancia particular que estas Directrices dan a los intereses, objetivos y características de los consumidores, aun cuando tales elementos no se mencionen directamente en el artículo 74 de la Directiva 2013/36.

109 Por una parte, como se subraya en el punto 5 de las Directrices controvertidas, estas no abordan la evaluación de idoneidad de los productos para consumidores individuales.

110 Por el contrario, de los apartados 86 a 92 de la presente sentencia se desprende que estas Directrices solo se refieren a los intereses, objetivos y características de los consumidores para garantizar que se tengan en cuenta dichos intereses, objetivos y características en los procedimientos de gestión de riesgos y los mecanismos de gobierno interno de las entidades de que se trata.

111 Por otra parte, es cierto que procede señalar que los criterios técnicos definidos en los artículos 76 a 95 de la Directiva 2013/36, a los que se remite el artículo 74, apartado 2, de esta, no se refieren específicamente ni a la gobernanza y vigilancia de los productos ni a los intereses, objetivos y características de los consumidores.

112 No obstante, el hecho de que, a tenor de dicho artículo 74, apartado 2, deban tomarse en consideración esos criterios técnicos no implica que los sólidos sistemas de gobierno a que se refiere el artículo 74, apartado 1, de la mencionada Directiva deban definirse exclusivamente sobre la base de los antedichos criterios técnicos.

113 De ello se deduce que las Directrices controvertidas pueden considerarse necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz del artículo 74, apartado 1, de la Directiva 2013/36.

114 En segundo término, el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2007/64 impone, por lo que respecta a las entidades que deseen prestar servicios de pago, obligaciones formuladas en los mismos términos que las establecidas en el artículo 74, apartado 1, de la Directiva 2013/36.

115 Por tanto, de las consideraciones expuestas en los apartados 103 a 110 de la presente sentencia se desprende que las Directrices controvertidas, que cubren entre otros productos los servicios de pago, pueden considerarse necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz del artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2007/64.

116 En tercer término, lo mismo sucede con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/110, ya que esta disposición se limita a prever la aplicación a las entidades de dinero electrónico de determinados artículos de la Directiva 2007/64, entre los que se encuentra su artículo 10.

117 En cuarto término, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2014/17 dispone, en particular, que, al elaborar productos crediticios o conceder créditos, o prestar servicios de intermediación o de asesoramiento sobre el crédito a los consumidores relativos a bienes inmuebles de uso residencial, los prestamistas, intermediarios de crédito o representantes designados actuarán de manera honesta, imparcial, transparente y profesional, teniendo en cuenta los derechos y los intereses de los consumidores.

118 La antedicha disposición precisa también que, por lo que se refiere a la concesión, intermediación o prestación de servicios de asesoramiento sobre tal crédito, las actividades se basarán en la información sobre las circunstancias del consumidor y en cualquier requisito específico que haya dado a conocer un consumidor, así como en hipótesis razonables sobre los riesgos para la situación del consumidor durante la vigencia del contrato de crédito.

119 Pues bien, procede recordar, para empezar, que la Directriz 1 de las Directrices controvertidas precisa que los procedimientos de gobernanza y vigilancia de los productos descritos deben tener como objetivo garantizar que, al diseñar y comercializar los productos se tengan en cuenta los intereses, objetivos y características de los consumidores y se eviten posibles perjuicios al consumidor.

120 A continuación, la toma en consideración de los intereses, objetivos y características del o de los mercados objetivo, que es objeto de las Directrices 3 y 11 de las Directrices controvertidas, supone determinar y, luego, integrar en los procesos de toma de decisiones la situación de los consumidores presentes en esos mercados.

121 Por último, es preciso subrayar que las medidas concretas mencionadas en las Directrices 4, 5, 7, 9 y 12 se definen refiriéndose expresamente a la toma en consideración, en diversas fases del diseño y de la comercialización de los productos de que se trata, de los intereses, los objetivos y las características de los consumidores.

122 Por consiguiente, las Directrices controvertidas pueden considerarse necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2014/17.

123 Por tanto, las Directrices controvertidas deben considerarse incluidas en el ámbito de actuación de la ABE, tal como se define, con carácter general, en el artículo 1, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1093/2010.

124 En segundo lugar, es preciso determinar si las Directrices controvertidas están comprendidas en el marco específico adoptado por el legislador de la Unión para el ejercicio de la facultad de la ABE de emitir directrices.

125 A este respecto, resulta, en primer término, habida cuenta, en particular, de los elementos expuestos en los apartados 119 a 121 de la presente sentencia, que las Directrices controvertidas tienen por objeto contribuir a la protección de los consumidores y a la de los depositantes e inversores, contempladas en el artículo 1, apartado 5, letra f), y en el artículo 8, apartado 1, letra h), del Reglamento n.º 1093/2010.

126 En segundo término, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 104 y 110 de la presente sentencia, las Directrices controvertidas también deben vincularse a las funciones conferidas a la ABE, de conformidad con el artículo 1, apartado 5, letra e), por lo que respecta a la regulación de la asunción de riesgos por las entidades financieras.

127 En tercer término, debe considerarse que las Directrices controvertidas contribuyen al establecimiento de prácticas de supervisión coherentes, eficaces y efectivas dentro del SESF, a que se refieren el artículo 8, apartado 1, letra b), y el artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 1093/2010.

128 En efecto, estas Directrices aplican directamente los principios definidos en la Posición Común de las Autoridades Europeas de Supervisión sobre la gobernanza y vigilancia de los productos por los diseñadores (JC-2013-77), adoptada por la Autoridad Europea de Valores y Mercados, por la ABE y por la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

129 En particular, es preciso subrayar que esta Posición Común, que se presenta señalando que tiene por objeto reforzar la protección de los consumidores y garantizar la estabilidad, la eficacia y la integridad de los mercados financieros, prevé expresamente que la ABE utilizará los principios que dicha Posición Común define para desarrollar exigencias más detalladas sobre la gobernanza y la vigilancia de los productos bancarios.

130 Por consiguiente, procede declarar que las Directrices controvertidas forman parte del marco específico adoptado por el legislador de la Unión para el ejercicio de la facultad de la ABE de emitir directrices, tal como resulta del artículo 8, apartados 1 y 2, y del artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 1093/2010, en relación con el artículo 1, apartado 5, de este.

131 Habida cuenta de todo lo anterior, procede considerar que las Directrices controvertidas forman parte de las competencias de la ABE, tal como las define el antedicho legislador.

132 Por tanto, el examen de la tercera cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto la existencia de ningún elemento que pueda afectar a la validez de las Directrices controvertidas.

Costas

133 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia por quienes no son partes en el litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

1) **El artículo 263 TFUE debe interpretarse en el sentido de que actos como las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de 22 de marzo de 2016, sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista (ABE/GL/2015/18), no pueden ser objeto de un recurso de anulación en virtud del antedicho artículo.**

2) **El artículo 267 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia es competente, en virtud de dicho artículo, para apreciar la validez de actos como las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de 22 de marzo de 2016, sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista (ABE/GL/2015/18).**

3) **El Derecho de la Unión no impone que la admisibilidad, ante un órgano jurisdiccional nacional, de una excepción de ilegalidad dirigida contra un acto de la Unión esté supeditada al requisito de que dicho acto afecte directa e individualmente al justiciable que invoca esa excepción.**

4) El examen de la tercera cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto la existencia de ningún elemento que pueda afectar a la validez de las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea, de 22 de marzo de 2016, sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista (ABE/GL/2015/18).

Firmas