Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de enero de 2021 *

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Mercado de instrumentos financieros — Directiva Delegada (UE) 2017/593 — Falta de transposición o de comunicación de las medidas de transposición»

En el asunto C-631/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 8 de octubre de 2018,

Comisión Europea, representada por el Sr. T. Scharf y la Sra. B. Rous Demiri, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Eslovenia, representada por la Sra. V. Klemenc, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. A. Kumin, N. Wahl y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: esloveno.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14 de la Directiva Delegada (UE) 2017/593 de la Comisión, de 7 de abril de 2016, por la que se complementa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la salvaguarda de los instrumentos financieros y los fondos pertenecientes a los clientes, las obligaciones en materia de gobernanza de productos y las normas aplicables a la entrega o percepción de honorarios, comisiones u otros beneficios monetarios o no monetarios (DO 2017, L 87, p. 500; en lo sucesivo, «Directiva Delegada MiFID II»), al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva Delegada o no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión.

Marco jurídico

2 A tenor de los considerandos 1 a 3 de la Directiva Delegada MiFID II:

«(1) La Directiva 2014/65/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO 2014, L 173, p. 349), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2016/1034 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2016 (DO 2016, L 175, p. 8) (en lo sucesivo, "Directiva MiFID II"),] establece un régimen general encaminado a garantizar la protección de los inversores.

(2) La protección de los instrumentos financieros y los fondos de los clientes constituye una parte importante de dicho régimen, y las empresas de inversión están sujetas a la obligación de adoptar las medidas pertinentes para salvaguardar la titularidad y los derechos de los inversores en lo que atañe a los valores y los fondos que se les confían. Las empresas de inversión han de establecer medidas adecuadas y específicas que garanticen la salvaguarda de los instrumentos financieros y los fondos de los clientes.

(3) Con el fin de especificar con mayor detalle el marco regulador para la protección de los inversores y la provisión de una mayor claridad para los clientes, y con arreglo a la estrategia general de fomento del empleo y el crecimiento en la Unión a través de un marco jurídico y económico integrado que sea eficiente y trate a todos los agentes con equidad, la Comisión ha sido facultada para adoptar normas pormenorizadas que aborden los riesgos específicos que atañen a la protección de los inversores y la integridad de los mercados.»

3 El artículo 1 de dicha Directiva Delegada, que lleva por título «Ámbito de aplicación y definiciones», establece lo siguiente en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a las empresas de inversión, a las sociedades de gestión, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 13 de julio de 2009, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) (DO 2009, L 302, p. 32)] y a los gestores de fondos de inversión alternativos, de conformidad con el artículo 6, apartado 6, de la Directiva 2011/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 8 de junio de 2011, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2003/41/CE y 2009/65/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009 y (UE) n.º 1095/2010 (DO 2011, L 174, p. 1)].»

4 El artículo 14 de la referida Directiva Delegada, que lleva por título «Entrada en vigor y aplicación», dispone cuanto sigue:

«1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 3 de julio de 2017, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Aplicarán dichas disposiciones a partir del 3 de enero de 2018.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones legislativas nacionales que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

5 El 26 de septiembre de 2017, la Comisión remitió a la República de Eslovenia un escrito de requerimiento al no haber recibido de dicho Estado miembro información alguna sobre la adopción y la publicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva Delegada MiFID II, antes de que expirara el plazo de transposición establecido en su artículo 14, es decir, el 3 de julio de 2017.

6 La respuesta de la República de Eslovenia, de 23 de noviembre de 2017, reveló que, en esa fecha, las medidas de transposición estaban en fase de preparación y que debían adoptarse en abril de 2018. Por consiguiente, el 26 de enero de 2018, la Comisión remitió un dictamen motivado a dicho Estado miembro, instándole a adoptar las medidas necesarias para cumplir los requisitos de la Directiva Delegada MiFID II dentro de un plazo de dos meses a partir de la recepción de ese dictamen.

7 Dado que la Comisión denegó la solicitud de prórroga del plazo de respuesta a dicho dictamen motivado, la República de Eslovenia, mediante escrito de 21 de marzo de 2018, respondió al referido dictamen que la adopción del proyecto de ley que contenía las medidas de transposición de la Directiva Delegada MiFID II estaba en curso y debía finalizar en abril de 2018. A dicha respuesta se adjuntaba el proyecto de ley.

8 El 1 de agosto de 2018, la República de Eslovenia informó a la Comisión de la celebración de elecciones anticipadas y de la instauración de la nueva Asamblea Nacional y solicitó a la Comisión que adoptase una actitud comprensiva en cuanto a la adopción de las medidas de transposición de la Directiva Delegada MiFID II. En ese mismo escrito, dicho Estado miembro indicaba además que llevaría a cabo todos los procedimientos relativos a la adopción de la nueva ley sobre los mercados de instrumentos financieros, que constituiría la transposición de dicha Directiva Delegada, para finales de septiembre de 2018.

9 Por considerar que la República de Eslovenia no había comunicado las medidas nacionales de transposición de la Directiva Delegada MiFID II, la Comisión interpuso el presente recurso.

10 El 3 de diciembre de 2018, es decir, antes de la presentación del escrito de contestación a la demanda efectuada el 19 de diciembre de 2018, la República de Eslovenia comunicó a la Comisión unas medidas nacionales, a saber, la Zakon o trgu finančnih instrumentov (Ley relativa al Mercado de Instrumentos Financieros, Uradni list RS, n.º 67/2007; en lo sucesivo, «ZTFI»), la Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (Decisión relativa a las condiciones de prestación de servicios de inversión y otros servicios en relación con las sociedades de valores, Uradni list RS,

n.º 85/2016; en lo sucesivo, «Decisión ATVP») y la Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (Decisión por la que se modifica la Decisión relativa a las condiciones de prestación de servicios de inversión y otros servicios en relación con las sociedades de valores, Uradni list RS, n.º 62/2017; en lo sucesivo, «Decisión por la que se modifica la Decisión ATVP»), a las que consideraba medidas de transposición parcial de la Directiva Delegada MiFID II. Estas medidas se habían adoptado en el marco de la transposición de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO 2004, L 145, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva MiFID I»).

11 El 6 de diciembre de 2018, la República de Eslovenia notificó a la Comisión la Zakon o trgu finančnih instrumentov (Ley relativa al Mercado de Instrumentos Financieros, Uradni list RS, n.º 77/2018; en lo sucesivo, «ZTFI-1»), mediante la que consideraba que había transpuesto completamente la Directiva Delegada MiFID II al Derecho esloveno.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

12 Según la Comisión, la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14 de la Directiva Delegada MiFID II al no haber adoptado, a más tardar el 3 de julio de 2017, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva Delegada o, en cualquier caso, al no haberle comunicado tales disposiciones.

13 La Comisión sostiene que, en el presente caso, ha quedado acreditado que la República de Eslovenia no había efectuado la transposición de la Directiva Delegada MiFID II antes de que expirara el plazo establecido en el artículo 14 de esta, a saber, el 3 de julio de 2017, ni el señalado en el dictamen motivado, a saber, el 26 de marzo de 2018. Señala que, si bien dicho Estado miembro alega que, en esa última fecha, ya se había transpuesto parcialmente la Directiva Delegada al Derecho esloveno, no fue informada de esa supuesta transposición parcial hasta principios de diciembre de 2018. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, procede examinar la cuestión del incumplimiento de Estado en función de la situación existente al expirar el plazo establecido en el dictamen motivado y el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta ningún cambio posterior. En cualquier caso, según la Comisión, las medidas comunicadas por la República de Eslovenia el 3 de diciembre de 2018, que estaban vigentes el 26 de marzo de 2018, no garantizan la transposición de los artículos 7 a 10 y 12 a 14 de la Directiva Delegada MiFID II. Añade que las referidas medidas solo transponen parcialmente los artículos 1 a 6 y 11 de dicha Directiva Delegada.

14 En cuanto a las medidas nacionales adoptadas a finales de noviembre de 2018 y comunicadas a la Comisión el 6 de diciembre de 2018, esta última alega que siguen sin constituir la transposición completa de la Directiva Delegada MiFID II. Sostiene, en primer lugar, que existe un posible error en la ZTFI-1 que tiene como consecuencia invalidar todas las disposiciones de rango inferior a la ley adoptadas sobre la base de la ZTFI.

15 En segundo lugar, considera que del artículo 261 de la ZTFI-1, que se supone constituye la transposición de los artículos 1 y 7 a 13 de dicha Directiva Delegada, en relación con el artículo 556 de la ZTFI-1, se desprende que esa disposición se limita a encargar a la Agencia del Mercado de Valores la adopción, en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ZTFI-1, de normas más detalladas sobre la prestación de servicios de inversión y sobre el ejercicio de actividades

de inversión y ello, en determinados casos, previo dictamen del Ministerio de Hacienda. Pues bien, a su juicio, sin la adopción de normas más detalladas, no cabe considerar que dichos artículos de la Directiva Delegada MiFID II hayan sido transpuestos.

16 Por último, según la Comisión, de la tabla de correspondencias remitida por la República de Eslovenia el 10 de diciembre de 2018 resulta que el artículo 261 de la ZTFI-1 también debía transponer los artículos 2 a 6 de la Directiva Delegada MiFID II. Por lo tanto, al no haber adoptado la Agencia del Mercado de Valores las normas de rango inferior a la ley, la Comisión estima que no cabe considerar que la República de Eslovenia transpuso completamente dicha Directiva Delegada al Derecho interno.

17 Además, según la Comisión, la transposición de la Directiva Delegada MiFID II es esencial para la plena aplicación de los derechos de los inversores garantizados por la Directiva MiFID II. En su opinión, la falta de transposición de dicha Directiva Delegada tiene consecuencias negativas para esos inversores, que no quedan cubiertos por el régimen de protección establecido en la Directiva MiFID II, más completo que el que resultaba de la Directiva MiFID I. Igualmente, la falta de transposición de la Directiva Delegada en un Estado miembro afecta al mercado financiero europeo, a los inversores y a todos los ciudadanos, como actores de ese mercado financiero. Por consiguiente, considera que es preciso desestimar las alegaciones de la República de Eslovenia dirigidas a demostrar que, en el presente caso, la falta de transposición completa de esa misma Directiva Delegada al Derecho esloveno no tuvo consecuencias negativas para el mercado financiero.

18 La República de Eslovenia, aun reconociendo la importancia de la finalidad, los objetivos y la lógica interna de la Directiva Delegada MiFID II, alega que, cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 26 de marzo de 2018, la Directiva MiFID I había sido completamente transpuesta y aplicada en el Derecho esloveno, al igual que una parte de la Directiva Delegada MiFID II.

19 A este respecto, la República de Eslovenia se basa en la tabla de correspondencias de 27 de noviembre de 2018 y en las declaraciones relativas a la transposición de dicha Directiva Delegada al ordenamiento jurídico esloveno. A estos efectos cita la ZTFI, la Decisión ATVP y la Decisión por la que se modifica la Decisión ATVP como medidas que garantizan la transposición total o parcial de los artículos 2 a 6 y 11 de la Directiva Delegada. Añade que esas medidas fueron comunicadas a la Comisión el 3 de diciembre de 2018 y registradas al día siguiente.

20 La República de Eslovenia considera que, al haber adoptado, el 20 de noviembre de 2018, un paquete legislativo, del que forma parte la ZTFI-1, destinado a transponer de forma eficaz y completa el marco legislativo de la Unión relativo a los mercados financieros y a los instrumentos financieros, a saber, la Directiva MiFID II y la Directiva Delegada MiFID II, y al haber comunicado tales medidas a la Comisión, cumplió íntegramente su obligación de transposición y de comunicación establecida en el artículo 14 de dicha Directiva Delegada.

21 Dicho Estado miembro añade que, en cualquier caso, la falta de transposición completa, dentro del plazo establecido, de la Directiva Delegada MiFID II al Derecho esloveno no tuvo, contrariamente a lo que alega la Comisión, consecuencias negativas para los distintos inversores, ciudadanos y actores del mercado financiero.

22 En su dúplica, la República de Eslovenia reconoce que el artículo 557, apartado 5, de la ZTFI-1 contiene efectivamente un error mecanográfico y que la remisión que ahí figura al apartado 1 del mismo artículo debe interpretarse que se refiere al artículo 556, apartado 1, de la ZTFI-1. Puntualiza que este error fue eliminado mediante una corrección de errores de la ZTFI-1 publicada el 22 de marzo de 2019 (Uradni list RS n.º 17/2019).

23 Habida cuenta de lo anterior, la República de Eslovenia solicita al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

24 Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo establecido en el dictamen motivado, de manera que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en consideración por el Tribunal de Justicia [sentencias de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 23; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 19, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 30].

25 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que si una directiva prevé expresamente que los Estados miembros están obligados a garantizar que las disposiciones necesarias para su cumplimiento hagan referencia a dicha directiva o vayan acompañadas de tal referencia en su publicación oficial, es necesario, en todo caso, que los Estados miembros adopten un acto positivo de transposición de la directiva de que se trata que contenga tal referencia [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Comisión/Alemania, C-137/96, EU:C:1997:566, apartado 8; de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 20, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 31].

26 En el presente caso, dado que la Comisión remitió el dictamen motivado a la República de Eslovenia el 26 de enero de 2018, el plazo de dos meses que se le había señalado para cumplir sus obligaciones expiraba el 26 de marzo de 2018. En consecuencia, la existencia o no del supuesto incumplimiento ha de apreciarse a la vista del estado de la legislación interna en vigor en esta última fecha [sentencias de 16 de julio de 2020, Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-549/18, EU:C:2020:563, apartado 21, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales), C-550/18, EU:C:2020:564, apartado 32].

27 A este respecto, por un lado, no se discute que las medidas nacionales —que, según sostiene la República de Eslovenia, llevan a cabo una transposición parcial de la Directiva Delegada MiFID II— fueron comunicadas como medidas de transposición de dicha Directiva Delegada el 3 de diciembre de 2018, es decir, después de la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado.

28 Por otro lado, y, en cualquier caso, de los documentos aportados por la República de Eslovenia en el presente procedimiento se desprende que las medidas que habrían transpuesto parcialmente la Directiva Delegada MiFID II antes de expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, a saber, la ZTFI, la Decisión ATVP y la Decisión por la que se modifica la Decisión ATVP, no contienen, en contra de lo que prescribe el artículo 14 de dicha Directiva Delegada, referencia alguna a esta última.

29 De ello se deduce que esas medidas no cumplen los requisitos necesarios para constituir actos positivos de transposición, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 25 de la presente sentencia.

30 Por lo tanto, es preciso concluir que la República de Eslovenia ni había adoptado las medidas necesarias para garantizar la transposición de la Directiva Delegada MiFID II ni, por ende, comunicado tales medidas a la Comisión antes de que expirara el plazo establecido en el dictamen motivado, a saber, el 26 de marzo de 2018.

31 Por último, no es necesario pronunciarse sobre la argumentación de la Comisión, resumida en los apartados 14 a 17 de la presente sentencia, en relación con determinadas medidas nacionales adoptadas a finales de noviembre de 2018 y comunicadas a la Comisión el 6 de diciembre de 2018. En efecto, toda vez que esas medidas nacionales se adoptaron después del 26 de marzo de 2018, basta con señalar que no están comprendidas en el presente procedimiento por incumplimiento.

32 Por consiguiente, procede declarar que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14 de la Directiva Delegada MiFID II al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esa Directiva Delegada y, por lo tanto, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión antes de que expirara el plazo señalado en el dictamen motivado.

Costas

33 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Eslovenia y por haber sido desestimados todos los motivos invocados por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

1) **Declarar que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14 de la Directiva Delegada (UE) 2017/593 de la Comisión, de 7 de abril de 2016, por la que se complementa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la salvaguarda de los instrumentos financieros y los fondos pertenecientes a los clientes, las obligaciones en materia de gobernanza de productos y las normas aplicables a la entrega o percepción de honorarios, comisiones u otros beneficios monetarios o no monetarios, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha Directiva Delegada y, por lo tanto, al no haber comunicado tales disposiciones a la Comisión Europea antes de que expirara el plazo señalado en el dictamen motivado.**

2) **Condenar en costas a la República de Eslovenia.**

Firmas