



BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ063073

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 20 de marzo de 2018

Gran Sala

Asuntos C-596/16 y C-597/16 (acumulados)

SUMARIO:

Procedimiento prejudicial. Operaciones con información privilegiada. Sanciones. Principio ne bis in idem. Sentencia penal firme absolutoria. Normativa nacional que establece una sanción administrativa y una sanción penal para los mismos hechos. Fuerza de cosa juzgada de una sentencia penal firme en relación con el procedimiento administrativo. Los asuntos que son objeto de los litigios principales suscitan la cuestión de si puede tramitarse un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal en el supuesto de que se haya declarado en una sentencia penal firme absolutoria que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada, sobre la base de los cuales se incoó igualmente dicho procedimiento. Pues bien, en una situación como la controvertida, la tramitación de un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal excede manifiestamente de lo necesario para alcanzar el objetivo de proteger la integridad de los mercados financieros y la confianza del público en los instrumentos financieros, puesto que existe una sentencia penal firme absolutoria en que se declara la falta de elementos constitutivos de la infracción. En efecto, ante tal declaración (absolutoria), que tiene fuerza de cosa juzgada también en relación con el procedimiento administrativo, la tramitación de este parece carecer de todo fundamento. Por consiguiente, el artículo 50 de la Carta de derechos humanos se opone, en tal situación, a que se tramite un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria (que tiene carácter penal), sin perjuicio de la posibilidad, de reabrir, en su caso, el procedimiento penal cuando hechos nuevos o ulteriormente conocidos o un vicio esencial en el procedimiento anterior puedan afectar a la sentencia dictada. Por tanto, la legislación Europea no se opone a una normativa nacional según la cual no puede tramitarse un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal tras una sentencia penal firme absolutoria en que se haya declarado que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada, sobre la base de los cuales se incoó igualmente dicho procedimiento.

PRECEPTOS:

Directiva 2003/6/CE (operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado), arts. 2.1, 3 y 14.1.

Reglamento 596/2014 (sobre el abuso de mercado y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE), art. 30.1.

Directiva 2014/57/UE (sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado), art. 3.

CONVENIO de 22 de noviembre de 1984 (Instrumento de Ratificación del Protocolo n.º 7), para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (Convenio n.º 117 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo, art. 4.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52.1.

PONENTE:

Don T. von Danwitz.

En los asuntos acumulados C-596/16 y C-597/16,



que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), mediante resoluciones de 27 de mayo de 2016, recibidas en el Tribunal de Justicia el 23 de noviembre de 2016, en los procedimientos entre

Enzo Di Puma

y

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (C-596/16),

y entre

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

y

Antonio Zecca (C-597/16),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešić, T. von Danwitz (Ponente), A. Rosas y E. Levits, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos y E. Regan, Jueces; Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de mayo de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Di Puma, por los Sres. A. Frangini y F. Belloni y la Sra. L. Vozza, avvocati;
- en nombre del Sr. Zecca, por los Sres. M. Gariboldi y A. Cabras avvocati;
- en nombre de la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), por los Sres. S. Providenti, R. Vampa y P. Palmisano, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. G. Galluzzo y el Sr. P. Gentili, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y D. Klebs, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes, M. Figueiredo y F. Costa Pinto, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Di Bucci, R. Troosters y T. Scharf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de septiembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y de la Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado) (DO 2014, L 173, p. 179).



2. Estas peticiones se han presentado en el contexto de dos litigios entre, en el primero, el Sr. Enzo Di Puma y la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Italia; en lo sucesivo, «Consob») y, en el segundo, la Consob y el Sr. Antonio Zecca, en relación con la legalidad de sanciones administrativas pecuniarias impuestas en razón de operaciones con información privilegiada.

Marco jurídico

CEDH

3. El artículo 4 del Protocolo n.º 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), que lleva como título «Derecho a no ser juzgado o condenado dos veces», dispone:

«1. Nadie podrá ser perseguido o condenado penalmente por los tribunales del mismo Estado, por una infracción por la que ya hubiera sido absuelto o condenado en virtud de sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado.

2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la reapertura del proceso, conforme a la ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando hechos nuevos o ulteriormente conocidos o un vicio esencial en el procedimiento anterior pudieran afectar a la sentencia dictada.

3. No se autorizará derogación alguna del presente artículo en virtud del artículo 15 del Convenio.»

Derecho de la Unión

4. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado) (DO 2003, L 96, p. 16), está redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros prohibirán a cualquier persona de las citadas en el párrafo segundo que posea información privilegiada utilizar dicha información adquiriendo o cediendo o intentando adquirir o ceder, por cuenta propia o de terceros, directa o indirectamente, instrumentos financieros a que se refiera dicha información.

El primer párrafo se aplicará a cualquier persona que esté en posesión de esa información:

[...]

c) por tener acceso a dicha información debido al ejercicio de su trabajo, de su profesión o de sus funciones, o

d) debido a sus actividades delictivas.»

5. El artículo 3 de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros prohibirán a las personas sujetas a [...] las prohibiciones establecidas en el artículo 2:

a) revelar información privilegiada a cualquier persona, a menos que se haga en el ejercicio normal de su trabajo, profesión o funciones;

b) recomendar a otra persona que adquiera o ceda, o inducirle a ello, basándose en información privilegiada, instrumentos financieros a que se refiere dicha información.»

6. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 preceptúa:

«Sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a imponer sanciones penales[,] los Estados miembros garantizarán, de conformidad con su Derecho nacional, que se tomen las medidas administrativas apropiadas, o que se impongan sanciones administrativas contra las personas responsables cuando no se hayan cumplido las



disposiciones adoptadas con arreglo a la presente Directiva. Los Estados miembros se asegurarán de que estas medidas tienen un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.»

Derecho italiano

7. El artículo 184 del decreto legislativo n. 58 — Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Decreto Legislativo n.º 58, relativo al texto único de las disposiciones en materia de intermediación financiera, en el sentido de los artículos 8 y 21 de la Ley de 6 de febrero de 1996, n.º 52), de 24 de febrero de 1998 (suplemento ordinario a la GURI n.º 71, de 26 de marzo de 1998), en su versión modificada por la legge n. 62 - Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (Ley n.º 62, relativa a las disposiciones destinadas a ejecutar las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Comunidad Europea. Ley comunitaria de 2004), de 18 de abril de 2005 (suplemento ordinario a la GURI n.º 76, de 27 de abril de 2005) (en lo sucesivo, «TUF»), titulado «Abuso de información privilegiada», dispone:

«1. Se castigará con una pena privativa de libertad de uno a seis años y con la pena de multa de veinte mil euros a tres millones de euros a quien, estando en posesión de información privilegiada por su condición de miembro de los órganos de administración, dirección o control del emisor, por su participación en el capital del emisor o por el ejercicio de una actividad laboral, de una profesión o de una función, incluso de carácter público, o de un cargo:

- a) adquiera o venda instrumentos financieros o realice otras operaciones sobre estos, directa o indirectamente, por cuenta propia o de terceros, sirviéndose de esa información;
- b) comunique dicha información a otros, fuera del ámbito del ejercicio normal del trabajo, de la profesión, de la función o del cargo;
- c) recomiende a otros que realicen alguna de las operaciones mencionadas en la letra a), o les induzca a hacerlo, basándose en tal información.

2. Se impondrá la pena establecida en el apartado 1 a quien, estando en posesión de información privilegiada con motivo de la preparación o ejecución de actividades delictivas, lleve a cabo alguno de los actos mencionados en dicho apartado 1.

3. El juez podrá incrementar la multa hasta triplicar [su cuantía] o hasta una cantidad diez veces superior al producto o al beneficio obtenido de la infracción penal cuando, habida cuenta de la gravedad del hecho, de las cualidades personales del autor de la infracción o de la entidad del producto o beneficio obtenido de esta, la multa no resulte adecuada aunque se aplique el importe máximo.
[...]

8. El artículo 187 *bis* del TUF, introducido en este texto legal por la Ley de 18 de abril de 2005 mencionada en el apartado anterior, se titula «Abuso de información privilegiada». Está redactado en los siguientes términos:

«1. Sin perjuicio de las sanciones penales cuando el hecho sea constitutivo de infracción penal, se castigará con una sanción administrativa pecuniaria de cien mil euros a quince millones de euros a quien, estando en posesión de información privilegiada por su condición de miembro de los órganos de administración, dirección o control del emisor, por su participación en el capital del emisor o por el ejercicio de una actividad laboral, de una profesión o de una función, incluso de carácter público, o de un cargo:

- a) adquiera o venda instrumentos financieros o realice otras operaciones sobre estos, directa o indirectamente, por cuenta propia o de terceros, sirviéndose de esa información;
- b) comunique dicha información a otros, fuera del ámbito del ejercicio normal del trabajo, de la profesión, de la función o del cargo;
- c) recomiende a otros que realicen alguna de las operaciones mencionadas en la letra a), o les induzca a hacerlo, basándose en tal información.



2. Se impondrá la pena establecida en el apartado 1 a quien, estando en posesión de información privilegiada con motivo de la preparación o ejecución de actividades delictivas, lleve a cabo alguno de los actos mencionados en dicho apartado 1.

[...]

4. La sanción prevista en el apartado 1 se impondrá también a quien, estando en posesión de información privilegiada y conociendo o pudiendo conocer, con una diligencia ordinaria, el carácter privilegiado de la información que posee, lleve a cabo alguno de los actos descritos en el citado apartado.

5. Las sanciones administrativas pecuniarias establecidas en los apartados 1, 2 y 4 podrán incrementarse hasta triplicar [su cuantía] o hasta una cantidad diez veces superior al producto o al beneficio obtenido de la infracción cuando, habida cuenta de las cualidades personales del autor de la infracción o de la entidad del producto o beneficio obtenido de esta, las sanciones no resulten adecuadas aunque se aplique el importe máximo.

[...]»

9. Las relaciones entre el procedimiento penal y los procedimientos administrativos y de oposición se rigen por los artículos 187 *decies* a 187 *terdecies* del TUF. El artículo 187 *decies*, titulado «Relaciones con el Poder Judicial», establece:

«1. Cuando tenga conocimiento de una de las infracciones penales recogidas en el capítulo II, el Ministerio Fiscal informará de ello sin demora al presidente de la [Consob].

2. El presidente de la [Consob] transmitirá al Ministerio Fiscal, mediante informe motivado, la documentación reunida en el ejercicio de su actividad de comprobación cuando se hayan detectado elementos que permitan suponer la existencia de una infracción penal. La transmisión de los documentos al Ministerio Fiscal intervendrá a más tardar al término de la actividad de comprobación de la violación de las disposiciones establecidas en el capítulo III del presente título.

3. La [Consob] y la autoridad judicial cooperarán entre sí, incluido intercambiando información, con el fin de facilitar la comprobación de las violaciones de que se trata en el presente título, incluso cuando estas no constituyan infracción penal. [...]»

10. A tenor del artículo 187 *undecies* del TUF, titulado «Facultad de la [Consob] en el procedimiento penal»:

«1. En los procedimientos relativos a las infracciones penales que son objeto de los artículos 184 y 185, la [Consob] ejercerá los derechos y las facultades que el codice di procedura penale [(Ley de Enjuiciamiento Criminal)] confiere a las entidades y asociaciones que representan los intereses perjudicados por la infracción penal.

2. La [Consob] podrá personarse como actor civil y exigir, en concepto de indemnización por los daños ocasionados por la infracción penal a la integridad del mercado, un importe fijado por el juez, incluido por vía de equidad, habida cuenta sin embargo de la gravedad del hecho, de las cualidades personales del autor de la infracción penal y de la entidad del producto o beneficio obtenido de esta.»

11. El artículo 187 *duodecies*, apartado 1, del TUF dispone:

«El procedimiento administrativo de comprobación y el procedimiento de oposición [...] no podrán ser suspendidos por la litispendencia de un procedimiento penal que tenga por objeto los mismos hechos o hechos de cuya determinación dependa la resolución correspondiente.»

12. El artículo 654 del codice di procedura penale (Ley de Enjuiciamiento Criminal; en lo sucesivo, «CPP») establece:

«Frente al imputado, al actor civil y al responsable civil que haya comparecido o haya intervenido en el proceso penal, una sentencia penal irrevocable condenatoria o absolutoria dictada al término de un procedimiento contradictorio tendrá fuerza de cosa juzgada en el procedimiento civil o administrativo cuando este tenga por objeto un derecho o un interés legítimo cuyo reconocimiento dependa de la constatación de los mismos hechos que los



que han sido objeto del proceso penal, siempre que los hechos constatados se hayan considerado pertinentes a efectos de la resolución y que la ley civil no imponga limitaciones a la prueba de la situación subjetiva litigiosa.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

13. Mediante resolución de 7 de noviembre de 2012, la Consob impuso sanciones administrativas pecuniarias a los Sres. Di Puma y Zecca en virtud del artículo 187 *bis*, apartados 1 y 4, del TUF.

14. Según esa resolución, los Sres. Di Puma y Zecca realizaron en el año 2008 varias operaciones con información privilegiada. En particular, se les imputó haber adquirido, los días 14 y 17 de octubre de 2008, 2 375 acciones de Permasteelisa SpA utilizando información privilegiada relativa al proyecto de toma de control de esta sociedad, información de la que el Sr. Zecca tenía conocimiento supuestamente en razón de su actividad laboral y de las funciones que ejercía en Deloitte Financial Advisory Services SpA y cuyo carácter privilegiado no podía ignorar el Sr. Di Puma.

15. Los Sres. Di Puma y Zecca impugnaron dicha resolución ante la Corte d'appello di Milano (Tribunal de Apelación de Milán, Italia). Mediante sentencias de 4 de abril y de 23 de agosto de 2013, dicho tribunal desestimó el recurso del Sr. Di Puma y estimó el del Sr. Zecca, respectivamente.

16. El Sr. Di Puma y la Consob interpusieron recurso de casación, respectivamente, contra la primera y la segunda de esas sentencias ante la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia). El Sr. Di Puma adujo que había sido objeto de enjuiciamiento penal ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia) por los mismos hechos que los que le eran imputados por la Consob y que dicho tribunal, mediante sentencia firme dictada con posterioridad a las sentencias de la Corte d'appello di Milano (Tribunal de Apelación de Milán), había declarado su absolución por no considerar probados los hechos constitutivos de infracción. Por su parte, el Sr. Zecca, parte demandada en el recurso de casación interpuesto por la Consob, se amparó igualmente en esa sentencia absolutoria.

17. Tras señalar que dicha sentencia absolutoria tuvo efectivamente por objeto los mismos hechos que los que sirvieron de fundamento a la Consob para imponer, mediante la resolución de 7 de noviembre de 2012, las sanciones administrativas pecuniarias controvertidas en los litigios principales, el tribunal remitente subraya que, en virtud del artículo 654 del CPP, la declaración contenida en esa misma sentencia absolutoria en cuanto a la falta de infracción tiene fuerza de cosa juzgada en relación con los procedimientos administrativos. Sin embargo, dicho tribunal considera que los litigios de que conoce no pueden resolverse únicamente sobre la base de la normativa nacional, dada la primacía del artículo 4 del Protocolo n.º 7 al CEDH y del artículo 50 de la Carta sobre la referida normativa.

18. En lo referente al artículo 4 del Protocolo n.º 7 al CEDH, el tribunal remitente estima que el hecho de que una misma operación con información privilegiada pueda ser objeto a un tiempo, en virtud de los artículos 184 y 187 *bis* del TUF, de sanciones penales y de sanciones administrativas pecuniarias podría suponer una vulneración del principio *ne bis in idem* garantizado en el citado artículo 4, tal como lo interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 4 de marzo de 2014, Grande Stevens y otros c. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), ya que tales sanciones administrativas pecuniarias tienen carácter penal, dada su calificación jurídica en el Derecho nacional, su naturaleza y su gravedad. Además, la acumulación de los procedimientos y las sanciones penales y administrativos controvertidos en los litigios principales atañe a la misma infracción, entendida esta como una identidad de hechos.

19. En lo referente al artículo 50 de la Carta, el tribunal remitente se pregunta si este prohíbe igualmente tal acumulación de procedimientos y sanciones. Según dicho tribunal, en virtud del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6, los Estados miembros tienen la obligación de reprimir las operaciones con información privilegiada mediante sanciones administrativas efectivas, proporcionadas y disuasorias. Por lo tanto, con arreglo a esta disposición, las autoridades nacionales competentes deben evaluar el carácter efectivo, proporcionado y disuasorio de una sanción administrativa que venga a sumarse a una sanción penal.



20. Ahora bien, el tribunal remitente indica que, en su sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 34 y 36, el Tribunal de Justicia declaró, por un lado, que el artículo 50 de la Carta se opone a que, tras la imposición de una sanción fiscal firme de carácter penal en el sentido de dicho artículo, se ejerza una acción penal por los mismos hechos contra la misma persona, pero, por otro lado, que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si las sanciones restantes son efectivas, proporcionadas y disuasorias. Habida cuenta de esta jurisprudencia, el tribunal remitente se pregunta si debe interpretarse que el artículo 50 de la Carta autoriza la tramitación de un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria tras una sentencia penal firme, con fuerza de cosa juzgada, en que se ha declarado la falta de infracción, cuando dicho procedimiento pueda parecer necesario para satisfacer la obligación de adoptar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

21. Según el tribunal remitente, si bien la efectividad, la primacía y la unidad del Derecho de la Unión pueden justificar una acumulación de procedimientos y sanciones, tal justificación desaparece si el juez penal competente ha declarado, de manera firme, que no han quedado probados los hechos de los que depende la existencia tanto de la infracción penal como de la infracción administrativa controvertidas. Además, el tribunal remitente considera que, en este último supuesto, la tramitación del procedimiento de sanción administrativa pecuniaria implica un riesgo de conflicto entre sentencias y podría, por lo tanto, desvirtuar la fuerza de cosa juzgada de la sentencia penal firme. Sin embargo, las modalidades de aplicación del principio de cosa juzgada deben respetar el principio de efectividad.

22. En estas circunstancias, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si el artículo 50 de la [Carta] debe interpretarse en el sentido de que la declaración firme de la inexistencia de una conducta constitutiva de infracción penal conlleva, sin necesidad de apreciación posterior alguna por parte del juez nacional, un efecto preclusivo con respecto a la apertura o a la prosecución de un procedimiento posterior por los mismos hechos, dirigido a la imposición de sanciones que por su naturaleza y gravedad deben considerarse de carácter penal.

2) Si al valorar el carácter efectivo, proporcionado y disuasorio de las sanciones, a efectos de determinar si existe violación del principio *[ne] bis in idem* establecido en el artículo 50 de la [Carta], el juez nacional debe tener en cuenta los límites sancionatorios establecidos por la Directiva [2014/57].»

23. Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de diciembre de 2016, se ordenó acumular los asuntos C-596/16 y C-597/16 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

24. Con carácter preliminar, cabe señalar que, aunque la primera cuestión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 50 de la Carta, el tribunal remitente se plantea, en particular, la compatibilidad del artículo 654 del CPP con el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 y con el derecho fundamental garantizado en el citado artículo 50. Según ese tribunal, interpretar que el artículo 14, apartado 1, exige, a pesar del principio *ne bis in idem*, tramitar un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria incluso después de una sentencia penal firme absolutoria con fuerza de cosa juzgada podría desvirtuar el principio de cosa juzgada, en contra de lo dispuesto en el artículo 654 del CPP.

25. En estas circunstancias, ha de entenderse que, mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6, en relación con el artículo 50 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual no puede tramitarse un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria tras una sentencia penal firme absolutoria en que se declara que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada, sobre la base de los cuales se incoó igualmente dicho procedimiento.



26. A este respecto, procede señalar que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6, en relación con los artículos 2 y 3 de esta, impone a los Estados miembros que establezcan sanciones administrativas efectivas, proporcionadas y disuasorias para reprimir la vulneración de la prohibición de efectuar operaciones con información privilegiada. Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 14, apartado 1, de esta Directiva se limita a imponer a los Estados miembros la obligación de establecer sanciones administrativas con tales características, sin exigirles que adopten igualmente sanciones penales contra los autores de operaciones con información privilegiada (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2009, Spector Photo Group y Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, apartado 42), no lo es menos que los Estados miembros pueden instituir la acumulación de sanciones penales y administrativas, respetando, sin embargo, los límites dimanantes del Derecho de la Unión y, en particular, los derivados del principio *ne bis in idem* garantizado en el artículo 50 de la Carta, que rigen, en virtud del artículo 51, apartado 1, de esta, cuando se aplica dicho Derecho.

27. No obstante, la aplicación de sanciones administrativas efectivas, proporcionadas y disuasorias, que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 dispone para el supuesto de vulneración de la prohibición de efectuar operaciones con información privilegiada, presupone que las autoridades nacionales competentes constaten hechos que demuestren la existencia, en el asunto de que se trate, de una operación de tal índole que pueda justificar la imposición de una sanción administrativa.

28. Pues bien, como se desprende de la resolución de remisión, en los litigios principales se declaró, al término de un procedimiento penal contradictorio, mediante una sentencia penal firme con fuerza de cosa juzgada, que no habían quedado probados los elementos constitutivos de una operación con información privilegiada.

29. En consecuencia, la cuestión que se plantea es si el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 se opone a una disposición nacional como el artículo 654 del CPP que extiende al procedimiento de sanción administrativa pecuniaria la fuerza de cosa juzgada de esas constataciones fácticas, realizadas en el marco del procedimiento penal.

30. A este respecto, debe señalarse que ni el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 ni ninguna otra disposición de esta precisan los efectos de una sentencia penal firme absolutoria sobre el procedimiento de sanción administrativa pecuniaria.

31. Además, habida cuenta de la importancia que reviste el principio de cosa juzgada tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Derecho de la Unión no exige inaplicar las normas procesales nacionales que confieren fuerza de cosa juzgada a una resolución jurisdiccional (véanse, en este sentido, en relación con el principio de efectividad, las sentencias de 10 de julio de 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, apartados 58 y 59, y de 6 de octubre de 2015, Târsia, C-69/14, EU:C:2015:662, apartados 28 y 29).

32. En el presente asunto, ninguna circunstancia particular de los litigios principales, tal como se han descrito en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, justifica un enfoque diferente del adoptado por la jurisprudencia recordada en el apartado anterior. A este respecto, cabe señalar que, si bien el artículo 654 del CPP extiende la fuerza de cosa juzgada resultante de un procedimiento penal al procedimiento de sanción administrativa pecuniaria, se desprende del tenor de dicha disposición, tal como ha sido expuesto en la resolución de remisión, que la fuerza de cosa juzgada se limita a las constataciones fácticas realizadas en una sentencia penal dictada al término de un procedimiento contradictorio.

33. Ahora bien, según el artículo 187 *undecies* del TUF, la Consob puede participar en el procedimiento penal, en particular constituyéndose como actor civil, y, además, en virtud del artículo 187 *decies* del TUF, tiene la obligación de transmitir a las autoridades judiciales la documentación que haya reunido en el ejercicio de su actividad de comprobación. Según estas disposiciones, es manifiesto que la Consob puede cerciorarse efectivamente de que una sentencia penal condenatoria o, como en los litigios principales, absolutoria se dicte teniendo en cuenta el conjunto de las pruebas de que dispone dicha autoridad a efectos de imponer una sanción administrativa pecuniaria en virtud del artículo 187 bis del TUF.



34. Por lo tanto, la fuerza de cosa juzgada que una disposición nacional confiere a las constataciones fácticas de tal sentencia penal en relación con el procedimiento de sanción administrativa pecuniaria no se opone a que puedan declararse infracciones de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada y a que se sancionen dichas infracciones de manera efectiva en el supuesto de que, en dicha sentencia penal, se hayan probado los hechos controvertidos.

35. En el supuesto contrario, la obligación que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 impone a los Estados miembros de establecer sanciones administrativas efectivas, proporcionadas y disuasorias no puede, según lo expuesto en el apartado 31 de la presente sentencia, llevar a descartar la fuerza de cosa juzgada que una sentencia penal absolutoria reviste, en virtud de una disposición nacional como el artículo 654 del CPP, en relación con un procedimiento de sanción administrativa que tiene por objeto los mismos hechos que la sentencia penal ha considerado no probados. Tal apreciación no excluye la posibilidad, contemplada en el artículo 4, apartado 2, del Protocolo n.º 7 al CEDH, de reabrir, en su caso, el procedimiento penal cuando hechos nuevos o ulteriormente conocidos o un vicio esencial en el procedimiento anterior puedan afectar a la sentencia penal dictada.

36. En estas circunstancias, el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 no se opone a una normativa nacional como la que es objeto de los litigios principales.

37. Esta interpretación se ve corroborada por el artículo 50 de la Carta.

38. A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que los hechos imputados a los Sres. Di Puma y Zecca en los procedimientos de sanción administrativa pecuniaria controvertidos en los litigios principales son los mismos que los que sirvieron de fundamento para incoar una acción penal contra ellos ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán). Además, según lo indicado en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, las sanciones administrativas pecuniarias controvertidas en los litigios principales pueden alcanzar, en virtud del artículo 187 *bis* del TUF, un importe diez veces superior al producto o beneficio obtenido de la infracción. Resulta así que persiguen una finalidad represiva y presentan un grado de gravedad elevado y son, por ende, de carácter penal en el sentido del artículo 50 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia del día de hoy, *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, apartados 34 y 35), extremo este que, sin embargo, corresponderá comprobar al tribunal remitente.

39. Procede añadir que, según el propio tenor del artículo 50 de la Carta, la protección que confiere el principio *ne bis in idem* no se limita a la situación en que una persona haya sido objeto de una condena penal, sino que se extiende igualmente a aquella en que esa persona haya sido absuelta definitivamente.

40. Por lo tanto, en una situación como la de los litigios principales, la tramitación de un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal, fundado en los mismos hechos, constituye una limitación del derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta (véanse, por analogía, las sentencias del día de hoy, *Menci*, C-524/15, apartado 39, y *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, apartado 41).

41. Sin embargo, tal limitación del principio *ne bis in idem* puede justificarse sobre la base del artículo 52, apartado 1, de la Carta (véanse, en este sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, apartados 55 y 56, y las sentencias del día de hoy, *Menci*, C-524/15, apartado 40, y *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, apartado 42).

42. A este respecto, debe apuntarse que el objetivo de proteger la integridad de los mercados financieros y la confianza del público en los instrumentos financieros puede justificar una acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal como la contemplada en la normativa nacional controvertida en los litigios principales cuando dichos procedimientos y sanciones pretendan, con miras a conseguir tal objetivo, alcanzar metas complementarias que tengan por objeto, en su caso, aspectos diferentes de la misma conducta infractora de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia del día de hoy, *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, apartado 46).

43. Sin embargo, la tramitación de un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal, como los que son objeto de los litigios principales, tras la conclusión definitiva del procedimiento penal, está sometida al estricto respeto del principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia del día de hoy, *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, apartado 48). A este respecto, ha de señalarse que, a diferencia de la situación que



dio lugar a la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), en la que el procedimiento penal se incoó después de que se hubiera impuesto una sanción fiscal, los asuntos que son objeto de los litigios principales suscitan la cuestión de si puede tramitarse un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal en el supuesto de que se haya declarado en una sentencia penal firme absolutoria que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada, sobre la base de los cuales se incoó igualmente dicho procedimiento.

44. Pues bien, en una situación como la controvertida en los litigios principales, la tramitación de un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal excede manifiestamente de lo necesario para alcanzar el objetivo mencionado en el apartado 42 de la presente sentencia, puesto que existe una sentencia penal firme absolutoria en que se declara la falta de elementos constitutivos de la infracción que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6 pretende sancionar.

45. En efecto, ante tal declaración, que tiene fuerza de cosa juzgada también en relación con el procedimiento administrativo, la tramitación de este parece carecer de todo fundamento. Por consiguiente, el artículo 50 de la Carta se opone, en tal situación, a que se tramite un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal, como los que son objeto de los litigios principales, sin perjuicio de la posibilidad, expuesta en el apartado 35 de la presente sentencia, de reabrir, en su caso, el procedimiento penal cuando hechos nuevos o ulteriormente conocidos o un vicio esencial en el procedimiento anterior puedan afectar a la sentencia dictada.

46. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6, en relación con el artículo 50 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional según la cual no puede tramitarse un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal tras una sentencia penal firme absolutoria en que se haya declarado que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada, sobre la base de los cuales se incoó igualmente dicho procedimiento.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

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

Costas

48. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado), en relación con el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional según la cual no puede tramitarse un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal tras una sentencia penal firme absolutoria en que se haya declarado que no han quedado probados los hechos supuestamente constitutivos de infracción de la normativa relativa a las operaciones con información privilegiada, sobre la base de los cuales se incoó igualmente dicho procedimiento.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.