

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065287

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 2 de febrero de 2021

Gran Sala

Asunto. n.º 481/19

SUMARIO:

Procedimiento prejudicial. Operaciones con información privilegiada. Sanciones. Derecho a guardar silencio. Abuso de mercado.

El derecho a guardar silencio, que conforma la base del concepto de «proceso equitativo», se opone, en particular, a que una persona física sea sancionada por su negativa a dar a la autoridad competente, con arreglo a la Directiva 2003/6 o al Reglamento 596/2014, respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que la jurisprudencia relativa a la obligación de las empresas, en el marco de procedimientos sancionadores por comportamientos contrarios a la competencia, de facilitar información que posteriormente pueda utilizarse para determinar su responsabilidad por esas conductas, no puede aplicarse por analogía para determinar el alcance del derecho a guardar silencio de una persona física acusada del uso de información privilegiada.

El Tribunal de Justicia añade que, sin embargo, el derecho a guardar silencio no puede justificar la falta de cooperación de la persona afectada con las autoridades competentes, como sucede en el caso de una negativa a presentarse a una audiencia prevista por estas o de maniobras dilatorias dirigidas a aplazar su celebración.

Toda persona física sometida a una investigación administrativa por uso de información privilegiada tiene derecho a guardar silencio cuando de sus respuestas pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal. Sin embargo, el derecho a guardar silencio no puede justificar la falta de cooperación con las autoridades competentes, como sucede en el caso de una negativa a presentarse a una audiencia o del recurso a maniobras dilatorias. En estas circunstancias, el hecho de que no excluyan expresamente la imposición de una sanción por dicha negativa no puede afectar a la validez de las citadas disposiciones. Corresponde a los Estados miembros garantizar que una persona física no pueda ser sancionada por su negativa a dar dichas respuestas a la autoridad competente.

PRECEPTOS:

Directiva 2003/6/CE (operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado), arts 12 y 14.3.

Reglamento (UE) 596/2014 (abuso de mercado), arts. 14, 23 y 30.1 b).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 47 y 48

PONENTE:

Don M. Safjan.

En el asunto C-481/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia), mediante resolución de 6 de marzo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de junio de 2019, en el procedimiento entre

DB

y

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob),

con intervención de:

Presidente del Consiglio dei ministri,

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, A. Kumin y N. Wahl, Presidentes de Sala, y los Sres. T. von Danwitz, M. Saffjan (Ponente) y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. I. Jarukaitis y N. Jääskinen, Jueces;
Abogado General: Sr. P. Pikamäe;
Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;
habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de julio de 2020;
consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de DB, por los Sres. R. Ristuccia y A. Saitta, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. P. Gentili y P. G. Marrone, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno español, inicialmente por el Sr. A. Rubio González y posteriormente por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agentes;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. L. Visaggio y C. Biz y por la Sra. L. Stefani, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. M. Chavier, E. Rebasti, I. Gurov y E. Sitbon, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Di Bucci, P. Rossi, T. Scharf y P. J. O. Van Nuffel, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de octubre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como la interpretación y la validez del artículo 14, apartado 3, 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), y del artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6 y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión (DO 2014, L 173, p. 1).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre DB y la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Italia) en relación con la legalidad de las sanciones impuestas a DB por infracciones por uso de información privilegiada y falta de cooperación en el marco de una investigación llevada a cabo por la Consob.

Marco jurídico***Derecho de la Unión******Directiva 2003/6***

3. Los considerandos 37, 38 y 44 de la Directiva 2003/6 están redactados en los términos siguientes:

«(37) La eficacia de la supervisión quedará garantizada mediante un conjunto mínimo común de competencias e instrumentos eficaces de los que se debe dotar la autoridad competente de cada Estado miembro. Las empresas del mercado y todos los agentes económicos deben contribuir también, a su respectivo nivel, a la integridad del mercado. [...]

(38) Para garantizar la suficiencia de un marco comunitario contra el abuso del mercado, cualquier infracción de las prohibiciones o de los requisitos fijados con arreglo a la presente Directiva deberá ser detectada y sancionada rápidamente. Para ello, las sanciones deben ser suficientemente disuasorias y guardar relación con la gravedad de la infracción y con los beneficios obtenidos, y ejecutarse en forma coherente.

[...]

(44) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios establecidos en particular en la [Carta], especialmente en su artículo 11, y en el artículo 10 del Convenio Europeo [para la protección de los] Derechos Humanos [y de las Libertades Fundamentales]. [...]

4. El artículo 12 de esta Directiva dispone:

«1. La autoridad competente deberá estar dotada de todas las competencias de supervisión e inspección necesarias para el ejercicio de sus funciones. [...]

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 6, las competencias mencionadas en el apartado 1 del presente artículo se ejercerán de conformidad con la normativa nacional e incluirán al menos el derecho a:

a) acceder a cualquier documento bajo cualquier forma y recibir una copia del mismo;

b) requerir información de cualquier persona, inclusive de aquellas que intervienen sucesivamente en la transmisión de órdenes o en la realización de las operaciones en cuestión, así como de sus ordenantes, y en caso necesario citar e interrogar a una persona;

[...]

3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones legales nacionales sobre el secreto profesional.»

5. Con arreglo al artículo 14 de la citada Directiva:

«1. 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.

2. De conformidad con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 17, la Comisión establecerá una lista informativa de las medidas y sanciones administrativas a las que se refiere el apartado 1.

3. Los Estados miembros determinarán las sanciones que deberán aplicarse por la falta de cooperación en las investigaciones a que se refiere el artículo 12.

[...]»

Reglamento n.º 596/2014

6. Los considerandos 62, 63, 66 y 77 del Reglamento n.º 596/2014, que derogó y sustituyó a la Directiva 2003/6 con efectos a partir del 3 de julio de 2016, tienen el siguiente tenor:

«(62) La eficacia de la supervisión se garantiza con la atribución de un conjunto de competencias, instrumentos y recursos eficaces a la autoridad competente de cada Estado miembro. De este modo, el presente Reglamento prevé, en particular, un conjunto mínimo de competencias en materia de supervisión e investigación que se debe confiar en el Derecho interno a las autoridades competentes de los Estados miembros. [...]

(63) Asimismo, las instituciones del mercado y los agentes económicos en su conjunto deben contribuir a la integridad del mercado. [...]

[...]

(66) Si bien el presente Reglamento establece una serie de competencias de las que, como mínimo, han de disponer las autoridades competentes, estas competencias deben ejercerse en el marco de un sistema completo de Derecho nacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la privacidad. [...]

[...]

(77) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la [Carta]. Por consiguiente, el presente Reglamento debe interpretarse y aplicarse de conformidad con dichos derechos y principios. [...]»

7. A tenor del artículo 14 del citado Reglamento, titulado «Prohibición de las operaciones con información privilegiada y de la comunicación ilícita de información privilegiada»:

«Ninguna persona podrá:

- a) realizar o intentar realizar operaciones con información privilegiada;
- b) recomendar que otra persona realice operaciones con información privilegiada o inducir a ello, o
- c) comunicar ilícitamente información privilegiada.»

8. El artículo 23 de dicho Reglamento, titulado «Facultades de las autoridades competentes», establece en sus apartados 2 y 3 lo siguiente:

«2. Para el ejercicio de las funciones previstas en el presente Reglamento, se deberá dotar a las autoridades competentes, de conformidad con la legislación nacional, al menos de las siguientes facultades en materia de supervisión e investigación:

- a) acceder a cualquier documento y dato bajo cualquier forma, y obtener copia del mismo;
- b) solicitar o exigir información de cualquier persona, inclusive de aquellas que intervienen sucesivamente en la transmisión de órdenes o en la ejecución de las operaciones consideradas, así como de sus directivos, y en caso necesario citar e interrogar a una persona con el fin de obtener información;

[...]

3. Los Estados miembros velarán por que se adopten las medidas apropiadas para que las autoridades competentes dispongan de todas las facultades de supervisión e investigación necesarias para el desempeño de sus funciones.

[...]»

9. Con arreglo al artículo 30 del mismo Reglamento, titulado «Sanciones y otras medidas administrativas»:

«1. Sin perjuicio de las sanciones penales ni de las facultades de supervisión de las autoridades competentes en virtud del artículo 23, los Estados miembros dispondrán, de conformidad con la normativa nacional, que las autoridades competentes tengan la facultad de imponer sanciones administrativas y adoptar otras medidas administrativas adecuadas en relación, al menos, con las siguientes infracciones:

- a) la infracción de los artículos 14 y 15 [...] y
- b) la falta de cooperación o acatamiento de las investigaciones, inspecciones o requerimientos a que se refiere el artículo 23, apartado 2.

Los Estados miembros podrán decidir, a más tardar el 3 de julio de 2016, no adoptar normas relativas a las sanciones administrativas a que se refiere el párrafo primero, cuando las infracciones a que se refiere el párrafo primero, letras a) o b), ya sean objeto de sanciones penales en su normativa nacional. Cuando así lo decidan, los Estados miembros notificarán de forma detallada a la Comisión y a la [Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)] las normas penales pertinentes.

[...]

2. Los Estados miembros, de conformidad con la normativa nacional, dispondrán que las autoridades competentes tengan la facultad de imponer al menos las siguientes sanciones administrativas y de adoptar al menos las siguientes medidas administrativas en relación con las infracciones a que se refiere el apartado 1, párrafo primero:

- a) un requerimiento dirigido a la persona responsable de la infracción para que ponga fin a su conducta y se abstenga de repetirla;

- b) la restitución de los beneficios obtenidos o de las pérdidas evitadas debido a la infracción, en caso de que puedan determinarse;
- c) una amonestación pública que indique la persona responsable y el carácter de la infracción;
- d) la revocación o suspensión de la autorización a una empresa de servicios de inversión;
- e) la prohibición temporal de ejercer funciones de dirección en empresas de servicios de inversión a personas con responsabilidades de dirección en una empresa de servicios de inversión o a cualquier otra persona física que se considere responsable de la infracción;
- f) en caso de infracción reiterada de lo dispuesto en los artículos 14 y 15, la prohibición permanente de ejercer funciones de dirección en empresas de servicios de inversión a personas con responsabilidades de dirección en una empresa de servicios de inversión o a cualquier otra persona física que se considere responsable de la infracción;
- g) la prohibición temporal de negociación por cuenta propia a personas con responsabilidades de dirección en una empresa de servicios de inversión o a cualquier otra persona física que se considere responsable de la infracción;
- h) sanciones pecuniarias administrativas máximas de al menos el triple del importe de los beneficios obtenidos o de las pérdidas evitadas con la infracción, en caso de que puedan determinarse;
- i) Si se trata de una persona física, sanciones pecuniarias administrativas máximas de al menos:
 - i) por las infracciones de los artículos 14 y 15, 5 000 000 [de euros] o, en los Estados miembros cuya moneda oficial no sea el euro, el valor correspondiente en la moneda nacional el 2 de julio de 2014, [...]

[...]

Las referencias a la autoridad competente en el presente apartado se entenderán sin perjuicio de la capacidad de la autoridad competente de ejercer sus funciones de cualquiera de los modos contemplados en el artículo 23, apartado 1.

[...]

3. Los Estados miembros podrán disponer que las autoridades competentes tengan otras facultades además de las mencionadas en el apartado 2 y podrán elevar los niveles de las sanciones por encima de los establecidos en dicho apartado.»

Derecho italiano

10. La República Italiana incorporó la Directiva 2003/6 a su Derecho nacional mediante el artículo 9 de 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, por la que se dictan disposiciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas. Ley comunitaria de 2004), de 18 de abril de 2005 (suplemento ordinario a la GURI n.º 76, de 27 de abril de 2005). Dicho artículo introdujo en el Decreto Legislativo n.º 58 — Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n.º 52 (Decreto Legislativo n.º 58, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones en materia de intermediación financiera, de conformidad con los artículos 8 y 21 de la Ley n.º 52, de 6 de febrero de 1996), de 24 de febrero de 1998 (en lo sucesivo, «Texto refundido»), numerosas disposiciones, entre ellas, el artículo 187 bis, relativo a la infracción administrativa por uso de información privilegiada, y el artículo 187 quince, relativo a las sanciones aplicables en caso de falta de cooperación en el marco de una investigación llevada a cabo por la Consob.

11. El artículo 187 bis del Texto refundido, titulado «Uso de información privilegiada», tenía, en su versión vigente en la fecha en que se produjeron los hechos en el litigio principal, el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de las sanciones penales cuando el hecho constituya delito, será sancionado con multa administrativa de entre veinte mil euros y tres millones de euros todo aquel que, estando en posesión de información privilegiada por su condición de miembro de un órgano de administración, dirección o control del emisor, por su participación en el capital del emisor o por el desempeño de una actividad laboral, una profesión o una función, incluso de carácter público, o 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 dicha información;
- b) comunique información a otros, fuera del ámbito del ejercicio normal de su trabajo, profesión, función o 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 igualmente la sanción prevista en el apartado 1 a quienes estando en posesión de información privilegiada con motivo de la preparación o ejecución de actividades delictivas lleven a cabo alguno de los actos mencionados en dicho apartado 1.

3. A efectos del presente artículo, también se considerarán “instrumentos financieros” los instrumentos financieros a que se refiere el artículo 1, apartado 2, cuyo valor dependa de un instrumento financiero contemplado en el artículo 180, apartado 1, letra a).

4. La sanción prevista en el apartado 1 se impondrá asimismo a quienes, estando en posesión de información privilegiada y conociendo o pudiendo conocer, aplicando un grado normal de diligencia, el carácter privilegiado de la información que poseen, lleven a cabo alguno de los hechos 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 un importe diez veces superior al producto o 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.

6. En los casos contemplados en el presente artículo, la tentativa equivaldrá a la consumación.»

12. En su versión vigente en la fecha en que se produjeron los hechos del litigio principal, el artículo 187 quince del Texto refundido, titulado «Protección de la actividad de supervisión de la Consob», disponía:

«1. Fuera de los supuestos previstos en el artículo 2638 del codice civile [(Código Civil)], todo aquel que no cumpla en plazo los requerimientos de la Consob o retrase el ejercicio de sus funciones será sancionado con una multa administrativa de entre diez mil y doscientos mil euros.»

13. Este artículo 187 quince fue modificado por el Decreto Legislativo n.º 129 del 2017 (Decreto Legislativo n.º 129 de 2017). En su versión actualmente en vigor, el citado artículo 187 quince, titulado «Protección de la actividad de supervisión de la Banca d'Italia [(Banco de Italia)] y de la Consob», tiene el siguiente tenor:

«1. Fuera de los supuestos previstos en el artículo 2638 del Código Civil será sancionado en virtud del presente artículo todo aquel que no cumpla en plazo los requerimientos del Banco de Italia y de la Consob o no coopere con dichas autoridades de manera que estas puedan desarrollar sus funciones de supervisión, o retrase el ejercicio de tales funciones.

1 bis. Cuando el autor de la infracción sea una persona física, esta será sancionada con una multa administrativa de entre diez mil euros y cinco millones de euros.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

14. Mediante resolución de 2 de mayo de 2012, la Consob, sobre la base del artículo 187 bis del Texto refundido, impuso a DB dos sanciones pecuniarias de 200 000 euros y 100 000 euros, respectivamente, por una infracción administrativa de uso de información privilegiada cometida entre el 19 y el 26 de febrero de 2009, y que consta de dos componentes, a saber, las operaciones con información privilegiada y la divulgación ilícita de información privilegiada.

15. Asimismo, impuso a DB una multa de 50 000 euros por la infracción administrativa contemplada en el artículo 187 quince del Texto refundido debido a que el interesado, tras solicitar reiteradamente un aplazamiento de la fecha de la audiencia a la que había sido citado en calidad de persona informada de los hechos, se había negado a responder a las preguntas que se le habían formulado cuando compareció en dicha audiencia.

16. Además, la Consob impuso la sanción accesoria de la pérdida temporal de honorabilidad a que se refiere el artículo 187 quater, apartado 1, del Texto refundido por un período de 18 meses y ordenó una confiscación de bienes por un valor equivalente al beneficio obtenido o a los recursos empleados para obtener dicho beneficio en virtud del artículo 187 sexies del Texto refundido.

17. DB impugnó estas sanciones ante la Corte d'appello di Roma (Tribunal de Apelación de Roma, Italia), que desestimó el recurso, e interpuso un recurso de casación contra la resolución de dicho órgano jurisdiccional ante la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia). Mediante auto de 16 de febrero de

2018, este último órgano jurisdiccional planteó a la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia) dos cuestiones incidentales de constitucionalidad, de las cuales solo la primera es pertinente en el contexto del presente procedimiento prejudicial.

18. Esta cuestión se refiere al artículo 187 quince del Texto refundido, en la medida en que dicha disposición sanciona la falta de cumplimiento en plazo de los requerimientos de la Consob o el hecho de retrasar el ejercicio de las funciones de supervisión de esta autoridad, también respecto a la persona a la que la Consob imputa, en el ejercicio de sus funciones, el uso de información privilegiada.

19. En su resolución de remisión, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) señala que la cuestión de la constitucionalidad del artículo 187 quince del Texto refundido se plantea haciendo referencia a varios derechos y principios, algunos de los cuales se derivan del Derecho nacional, como el derecho de defensa y el principio de igualdad de las partes en el proceso, previstos por la Constitución italiana, y otros del Derecho internacional y del Derecho de la Unión.

20. En opinión de dicho órgano jurisdiccional, el derecho a guardar silencio y a no contribuir a su propia inculpación (en lo sucesivo, «derecho a guardar silencio»), basado en las disposiciones constitucionales, del Derecho de la Unión y del Derecho internacional invocadas, no puede justificar la negativa del interesado a acudir a la audiencia convocada por la Consob ni su retraso en presentarse a la citada audiencia, siempre que se garantice su derecho a no responder a las preguntas que se le formulen con ocasión de tal audiencia. Sin embargo, en el caso de autos no existía tal garantía.

21. Según el órgano jurisdiccional remitente, procede, por una parte, tomar en consideración el riesgo de que, como consecuencia de la obligación de cooperación con la autoridad competente, el presunto autor de una infracción administrativa que puede ser objeto de una sanción penal pueda contribuir, de facto, a la formulación de una acusación en materia penal contra él. Dicho órgano jurisdiccional subraya, a este respecto, que, en Derecho italiano, las operaciones con información privilegiada que se reprochan a DB constituyen al mismo tiempo una infracción administrativa y una infracción penal y que los procedimientos correspondientes pueden iniciarse y perseguirse paralelamente, en la medida en que sea compatible con el principio non bis in idem consagrado en el artículo 50 de la Carta (sentencia de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartados 42 a 63).

22. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a guardar silencio, que se deriva del artículo 6 del 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»), se vulnera cuando las personas son sancionadas por el Derecho nacional por no haber respondido a las preguntas de las autoridades administrativas en el marco de procedimientos de declaración de infracciones administrativas que conlleven sanciones de carácter penal (TEDH, sentencias de 3 de mayo de 2001, J. B. c. Suiza, CE:ECHR:2001:0503JUD003182796, §§ 63 a 71; de 4 de octubre de 2005, Shannon c. Reino Unido, CE:ECHR:2005:1004JUD000656303, §§ 38 a 41, y de 5 de abril de 2012, Chambaz c. Suiza, CE:ECHR:2012:0405JUD001166304, §§ 50 a 58).

23. Según el órgano jurisdiccional remitente, puesto que el artículo 187 quince del Texto refundido se introdujo en el ordenamiento jurídico italiano con el fin de cumplir una obligación específica impuesta por el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 y actualmente constituye la aplicación del artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014, una eventual declaración de inconstitucionalidad del citado artículo 187 quince podría ser contraria al Derecho de la Unión si esas disposiciones del Derecho derivado de la Unión deben entenderse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a sancionar a la persona sospechosa de utilizar información privilegiada por guardar silencio en una audiencia ante la autoridad competente. Sin embargo, cabría dudar de la compatibilidad de esas disposiciones, así entendidas, con los artículos 47 y 48 de la Carta, que también parecen reconocer el derecho a guardar silencio dentro de los mismos límites que los resultantes del artículo 6 del CEDH y de la Constitución italiana.

24. El órgano jurisdiccional remitente señala asimismo que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la persona objeto de una investigación en el marco de un procedimiento por infracción de las normas de la Unión en materia de competencia está obligada a responder a cuestiones puramente fácticas equivale, no obstante, a limitar significativamente el alcance del derecho del interesado a no contribuir con sus declaraciones, ni siquiera indirectamente, a su propia inculpación.

25. Pues bien, a decir de este órgano jurisdiccional, dicha jurisprudencia, que se ha formado respecto a personas jurídicas y no a personas físicas, y en gran medida antes de la adopción de la Carta, resulta difícilmente conciliable con el carácter penal que el Tribunal de Justicia reconoció, en la sentencia de 20 de marzo de 2018, Di Puma y Zecca (C-596/16 y C-597/16, EU:C:2018:192), a las sanciones administrativas previstas en el ordenamiento jurídico italiano en materia de uso de información privilegiada.

26. Dado que la cuestión de si los artículos 47 y 48 de la Carta obligan, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 6 del CEDH, a respetar el derecho a guardar silencio en el marco de los procedimientos administrativos que puedan dar lugar a la imposición de sanciones de carácter penal aún no ha sido abordada por el Tribunal de Justicia ni por el legislador de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario, antes de pronunciarse sobre la cuestión de constitucionalidad que se le ha planteado, dirigirse al Tribunal de Justicia para que proceda a la interpretación y, en su caso, a la apreciación de la validez, atendiendo a los artículos 47 y 48 de la Carta, del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 y del artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014.

27. En estas circunstancias, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6, en la medida en la que aún sigue siendo aplicable *ratione temporis*, y el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014 en el sentido de que permiten que los Estados miembros no sancionen a quien se niega a responder a preguntas de la autoridad competente de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter “punitivo”?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿son compatibles el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6, en la medida en la que aún sigue siendo aplicable *ratione temporis*, y el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014 con los artículos 47 y 48 de la [Carta], a la luz igualmente de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 6 del CEDH y de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, en la medida en que obligan a sancionar también a quien se niega a responder a preguntas de la autoridad competente de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter “punitivo”?»

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

28. En sus observaciones escritas, el Consejo de la Unión Europea se pregunta sobre la pertinencia, a efectos de dictar una resolución en el procedimiento principal, del Reglamento n.º 596/2014 que, habida cuenta de la fecha de su entrada en vigor, no es aplicable a los hechos de dicho procedimiento.

29. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión o el examen de la validez de este no tienen relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le plantean y para comprender las razones por las que el órgano jurisdiccional remitente necesita que se responda a estas cuestiones a fin de resolver el litigio de que conoce (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de noviembre de 2009, Filipiak, C-314/08, EU:C:2009:719, apartados 40 a 42, y de 12 de diciembre de 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, apartado 24).

30. En el caso de autos, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) considera que debe pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 187 quince del Texto refundido no solo en su versión vigente en la fecha de los hechos del litigio principal, que adaptaba el Derecho interno al artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6, sino también en su versión actualmente en vigor, que aplica el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014. A este respecto, hace referencia a la coherencia y a la relación de continuidad existentes entre las disposiciones de la Directiva 2003/6 y las del Reglamento n.º 596/2014, que justifican un examen de conjunto de las disposiciones análogas que constituyen el artículo 14, apartado 3, de dicha Directiva y el artículo 30, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento.

31. Por otra parte, como se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, una declaración de inconstitucionalidad del artículo 187 quince del Texto refundido también tendría incidencia en la versión actualmente vigente de dicho artículo, que aplica el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014.

32. En ese contexto, no resulta evidente que la interpretación solicitada de esta última disposición no tenga relación alguna con la realidad o el objeto del procedimiento principal.

33. Por consiguiente, las preguntas formuladas deben ser declaradas admisibles.

Sobre las cuestiones prejudiciales

34. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 y el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014, leídos a la luz de los artículos 47 y 48 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que permiten a los Estados miembros no sancionar a una persona física que, en el marco de una investigación a la que le someta la autoridad competente con arreglo a dicha Directiva o dicho Reglamento, se niegue a dar a esta respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal.

35. A este respecto, procede recordar, con carácter preliminar, que, según el artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de esta están dirigidas a las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.

36. Por otra parte, si bien las cuestiones planteadas se refieren a los artículos 47 y 48 de la Carta, que consagran, en particular, el derecho de toda persona a que su causa sea oída equitativamente y la presunción de inocencia, la petición de decisión prejudicial se refiere también a los derechos garantizados en el artículo 6 del CEDH. Pues bien, aunque este último no constituye, al no haberse adherido a él la Unión, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión, debe recordarse, no obstante, que, como confirma el artículo 6 TUE, apartado 3, los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales. Por otra parte, el artículo 52, apartado 3, de la Carta, que dispone que cabe dar a los derechos contenidos en ella que correspondan a derechos garantizados por el CEDH el mismo sentido y alcance que les confiere dicho Convenio, pretende garantizar la coherencia necesaria entre esos respectivos derechos sin que ello afecte a la autonomía del Derecho de la Unión y del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate* y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartados 24 y 25).

37. Según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del CEDH, y el artículo 48 de la Carta «coincide con» el artículo 6, apartados 2 y 3, del CEDH. En la interpretación que realiza a propósito de los derechos garantizados en los artículos 47, párrafo segundo, y 48 de la Carta, el Tribunal de Justicia debe, por tanto, tener en cuenta los correspondientes derechos garantizados en el artículo 6 del CEDH, e interpretados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como nivel mínimo de protección [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de mayo de 2019, *Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas)*, C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 72; de 6 de octubre de 2020, *La Quadrature du Net* y otros, C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791, apartado 124, y de 17 de diciembre de 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* y otros, C-336/19, EU:C:2020:1031, apartado 56].

38. A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que, aunque el artículo 6 del CEDH no menciona expresamente el derecho a guardar silencio, este constituye una norma internacional generalmente reconocida, que conforma la base del concepto de proceso equitativo. Al proteger al acusado de la coacción indebida por parte de las autoridades, este derecho contribuye a evitar errores judiciales y a garantizar el resultado perseguido por dicho artículo 6 (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 8 de febrero de 1996, *John Murray c. Reino Unido*, CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, § 45).

39. Dado que la protección del derecho a guardar silencio pretende asegurar que, en una causa penal, la acusación fundamente sus argumentos sin recurrir a pruebas obtenidas por coacción o por fuerza, contra la voluntad del acusado (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 17 de diciembre de 1996, *Saunders c. Reino Unido*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 68), este derecho se vulnera, en particular, en la situación en la que un sospechoso, bajo amenaza de ser sancionado si no confiesa, o bien confiesa, o bien es castigado por haberse

negado a hacerlo (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 13 de septiembre de 2016, Ibrahim y otros c. Reino Unido, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, § 267).

40. El derecho a guardar silencio no puede limitarse razonablemente a la confesión de actos ilícitos o a las observaciones que inculpen directamente al interesado, sino que abarca también información sobre cuestiones de hecho que puedan utilizarse posteriormente en apoyo de la acusación y afectar así a la condena o sanción impuesta a dicha persona (véase, en este sentido, TEDH, sentencias de 17 de diciembre de 1996, Saunders c. Reino Unido, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 71, y de 19 de marzo de 2015, Corbet y otros c. Francia, CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, § 34).

41. Dicho esto, el derecho a guardar silencio no puede justificar cualquier falta de cooperación con las autoridades competentes, como sucede en el caso de una negativa a presentarse a una audiencia prevista por estas o maniobras dilatorias dirigidas a aplazar su celebración.

42. Por lo que respecta a la cuestión de en qué condiciones debe respetarse también dicho derecho en el marco de procedimientos de comprobación de la existencia de infracciones administrativas, procede señalar que ese mismo derecho debe aplicarse en el contexto de procedimientos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones administrativas de carácter penal. Tres criterios son relevantes para la evaluación de tal carácter. El primero es la calificación jurídica de la infracción en el Derecho interno, el segundo afecta a la propia naturaleza de la infracción y el tercero es relativo a la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (sentencia de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartado 28).

43. Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de estos criterios, si las sanciones administrativas controvertidas en el litigio principal tienen carácter penal, dicho órgano jurisdiccional recuerda acertadamente que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, algunas de las sanciones administrativas impuestas por la Consob parecen perseguir una finalidad represiva y presentar un grado de severidad tal que pueden revestir un carácter penal (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2018, Di Puma y Zecca, C-596/16 y C-597/16, EU:C:2018:192, apartado 38, y de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartados 34 y 35). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, ha llegado, en esencia, a la misma conclusión (TEDH, sentencia de 4 de marzo de 2014, Grande Stevens y otros c. Italia, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 101).

44. Además, aun suponiendo que, en el caso de autos, las sanciones controvertidas en el litigio principal, impuestas por la autoridad de supervisión a DB, no tuvieran carácter penal, la necesidad de respetar el derecho a guardar silencio en el marco de un procedimiento de investigación tramitado por esta también podría resultar de la circunstancia, señalada por el órgano jurisdiccional remitente, de que, con arreglo a la legislación nacional, las pruebas obtenidas en dicho procedimiento pueden utilizarse en un proceso penal seguido contra esa misma persona para demostrar la comisión de una infracción penal.

45. Habida cuenta de las argumentaciones expuestas en los apartados 35 a 44 de la presente sentencia, procede considerar que, entre las garantías que se derivan de los artículos 47, párrafo segundo, y 48 de la Carta, y tienen la obligación de respetar tanto las instituciones de la Unión como los Estados miembros cuando estos aplican el Derecho de la Unión, figura, en particular, el derecho a guardar silencio de una persona física «acusada» en el sentido de la segunda de estas disposiciones. Este derecho se opone, en particular, a que una persona física sea sancionada por su negativa a dar a la autoridad competente con arreglo a la Directiva 2003/6 o al Reglamento n.º 596/2014 respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

46. Este análisis no entra en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las normas de la Unión en materia de competencia, de la que resulta, en esencia, que, en el marco de un procedimiento sancionador por una infracción de dichas normas, se puede obligar a la empresa implicada a que facilite toda la información necesaria relacionada con hechos de los que pueda tener conocimiento y a que presente, si fuere preciso, los documentos correspondientes que obren en su poder, incluso si estos pueden servir para probar, en particular respecto de la propia empresa, la existencia de una conducta contraria a la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, 374/87, EU:C:1989:387, apartado 34; de 29 de junio de 2006, Comisión/SGL Carbón, C-301/04 P, EU:C:2006:432, apartado 41, y de 25 de enero de 2007, Dalmine/Comisión, C-407/04 P, EU:C:2007:53, apartado 34).

47. En efecto, por una parte, en este contexto, el Tribunal de Justicia también ha declarado que no se puede imponer a dicha empresa la obligación de dar respuestas que impliquen admitir la existencia de tal infracción

(véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión, 374/87, EU:C:1989:387, apartado 35, y de 29 de junio de 2006, Comisión/SGL Carbón, C-301/04 P, EU:C:2006:432, apartado 42).

48. Por otra parte, como indica el propio órgano jurisdiccional remitente, la jurisprudencia recordada en los dos apartados anteriores de la presente sentencia se refiere a procedimientos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones a empresas y asociaciones de empresas. No puede aplicarse por analogía cuando se trata de determinar el alcance del derecho a guardar silencio de personas físicas que, como DB, son objeto de un procedimiento por una infracción de uso de información privilegiada.

49. A la vista de las dudas manifestadas por el órgano jurisdiccional remitente en cuanto a la validez, a la luz del derecho a guardar silencio consagrado por los artículos 47, párrafo segundo, y 48 de la Carta, del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 y del artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014, procede comprobar además si esas disposiciones del Derecho derivado de la Unión se prestan a una interpretación conforme con dicho derecho a guardar silencio en la medida en que no obligan a sancionar a una persona física por su negativa a dar a la autoridad competente, con arreglo a esa Directiva o a ese Reglamento, respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

50. De entrada, es necesario recordar a este respecto que, según un principio general de interpretación, un texto de Derecho derivado de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de un modo que no cuestione su validez y de conformidad con el conjunto del Derecho primario y, en particular, con las disposiciones de la Carta. Así, cuando un texto de Derecho derivado de la Unión es susceptible de varias interpretaciones, procede dar preferencia a aquella que hace que la disposición se ajuste al Derecho primario, y no a la que conduce a considerarla incompatible con él [sentencia de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403, apartado 77]. Además, tanto el considerando 44 de la Directiva 2003/6 como el considerando 77 del Reglamento n.º 596/2014 subrayan que estas dos disposiciones respetan los derechos fundamentales y los principios consagrados en la Carta.

51. Por lo que se refiere, en primer lugar, al artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6, este dispone que los Estados miembros deben determinar las sanciones aplicables por la falta de cooperación en las investigaciones a que se refiere el artículo 12 de dicha Directiva. Este último precisa que, en este contexto, la autoridad competente debe poder requerir información de cualquier persona y en caso necesario citar e interrogar a una persona.

52. Si bien los términos de estas dos disposiciones no excluyen expresamente que la obligación impuesta a los Estados miembros de determinar las sanciones aplicables en tal caso se aplique también al supuesto de que una persona oída en este contexto se niegue a responder a dicha autoridad cuando de ello pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal, nada en el tenor del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 se opone tampoco a una interpretación de esta disposición según la cual dicha obligación no se aplica en tal supuesto.

53. A continuación, por lo que respecta al artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014, esta disposición obliga a imponer sanciones administrativas por la falta de cooperación o acatamiento de las investigaciones, inspecciones o requerimientos a que se refiere el artículo 23, apartado 2, de dicho Reglamento, cuya letra b) precisa que ello incluirá interrogar a una persona con el fin de obtener información.

54. No obstante, procede señalar que, si bien el artículo 30, apartado 1, del Reglamento n.º 596/2014 exige a los Estados miembros que dispongan que las autoridades competentes tengan la facultad de imponer sanciones y adoptar otras medidas adecuadas, en particular en los supuestos contemplados en la letra b) de dicha disposición, no les obliga a prever la aplicación de tales sanciones o medidas a las personas físicas que, en el marco de una investigación sobre una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal, se nieguen a dar respuestas a la autoridad competente de las que pudiera resultar su propia responsabilidad por tal infracción o su responsabilidad penal.

55. De ello se desprende que tanto el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 como el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014 se prestan a una interpretación conforme con los artículos 47 y 48 de la Carta, según la cual no exigen que una persona física sea sancionada por su negativa a dar a la autoridad competente respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

56. Al interpretarlas de este modo, la validez de estas disposiciones del Derecho derivado de la Unión no puede verse afectada, a la luz de los artículos 47 y 48 de la Carta, por el hecho de que no excluyan expresamente la imposición de una sanción para tal negativa.

57. Por último, es importante recordar, en este contexto, que los Estados miembros deben hacer uso de la facultad de apreciación que un texto de Derecho derivado de la Unión les confiere de manera conforme con los derechos fundamentales (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, apartados 53 y 54). En el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2003/6 o del Reglamento n.º 596/2014, les incumbe, por tanto, garantizar, como se ha subrayado en el apartado 45 de la presente sentencia, que, de conformidad con el derecho a guardar silencio reconocido por los artículos 47 y 48 de la Carta, la autoridad competente no pueda sancionar a una persona física por su negativa a dar respuestas a dicha autoridad de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

58. De conformidad con todo lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/6 y el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 596/2014, leídos a la luz de los artículos 47 y 48 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que permiten a los Estados miembros no sancionar a una persona física que, en el marco de una investigación a la que le someta la autoridad competente con arreglo a dicha Directiva o al citado Reglamento, se niegue a dar a esta respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

Costas

59. 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 3, 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), y el artículo 30, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6 y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión, leídos a la luz de los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que permiten a los Estados miembros no sancionar a una persona física que, en el marco de una investigación a la que le someta la autoridad competente con arreglo a dicha Directiva o al citado Reglamento, se niegue a dar a esta respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

Firmas

Fuente sitio en internet del Tribunal de Justicias