

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 30 de abril de 2014 (\*)

«Sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras — Autorización de una cooperación reforzada en virtud del artículo 329 TFUE, apartado 1 — Decisión 2013/52/UE — Recurso de anulación por violación de los artículos 327 TFUE y 332 TFUE y del Derecho internacional consuetudinario»

En el asunto C-209/13,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 18 de abril de 2013,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por las Sras. E. Jenkinson y S. Behzadi Spencer, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. M. Hoskins y P. Baker, QC, y la Sra. V. Wakefield, Barrister,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por la Sra. A.-M. Colaert y los Sres. F. Florindo Gijón y A. de Gregorio Merino, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

**Reino de Bélgica**, representado por el Sr. J.-C. Halleux y la Sra. M. Jacobs, en calidad de agentes,

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. T. Henze y J. Möller y la Sra. K. Petersen, en calidad de agentes,

**República Francesa**, representada por los Sres. D. Colas y J.-S. Pilczer, en calidad de agentes,

**República de Austria**, representada por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente,

**República Portuguesa**, representada por los Sres. L. Inez Fernandes y J. Menezes Leitão y la Sra. A. Cunha, en calidad de agentes,

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. A. Neergaard y R. van de Westelaken, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. R. Lyal, B. Smulders y W. Mölls, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente del Tribunal de Justicia, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

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

## **Sentencia**

1 Mediante su recurso, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2013/52/UE del Consejo, de 22 de enero de 2013, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras (DO L 22, p. 11; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

### **Antecedentes del litigio**

2 El 28 de septiembre de 2011, la Comisión Europea adoptó la propuesta COM(2011) 594 final de Directiva del Consejo, relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE (en lo sucesivo, «propuesta de 2011»).

3 El artículo 1 de la propuesta de 2011, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», disponía en su apartado 2 lo siguiente:

«La presente Directiva se aplicará a todas las transacciones financieras, a condición de que al menos una de las partes de la transacción esté establecida en un Estado miembro y de que una entidad financiera establecida en el territorio de un Estado miembro sea parte de la transacción, y actúe por cuenta propia o por cuenta de terceros, o en nombre de una parte de la transacción.»

4 El artículo 3 de la propuesta de 2011, titulado «Lugar de establecimiento», preceptuaba en su apartado 1 lo siguiente:

«A los fines de la presente Directiva, una entidad financiera se considerará establecida en el territorio de un Estado miembro siempre que se cumpla una de las siguientes condiciones:

[...]

e) sea parte, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, o actuando en nombre de una parte de la transacción, en una transacción financiera con otra entidad financiera establecida en ese Estado miembro de conformidad con lo dispuesto en las letras a), b), c) y d), o con una parte establecida en el territorio de ese Estado miembro y que no sea una entidad financiera.»

5 Después de tres reuniones del Consejo de la Unión Europea celebradas los días 22 y 29 de junio y el 10 de julio de 2012, quedó claro que el principio de un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras (en lo sucesivo, «ITF») no obtendría el apoyo unánime en el seno del Consejo en un futuro previsible y, por tanto, que el objetivo consistente en adoptar ese sistema común no podría ser alcanzado por el conjunto de la Unión Europea en un plazo

razonable.

6 En tales circunstancias, once Estados miembros hicieron saber a la Comisión, entre el 28 de septiembre y el 23 de octubre de 2012, que deseaban establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito del ITF.

7 El 22 de enero de 2013, el Consejo adoptó la Decisión impugnada, a propuesta de la Comisión.

8 El considerando 6 de la citada Decisión es del siguiente tenor:

«[...] once Estados miembros, a saber, Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia, remitieron a la Comisión [...] solicitudes en las que manifestaban su deseo de establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito del ITF. Dichos Estados miembros pedían que el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada se basaran en la propuesta de Directiva de la Comisión de 28 de septiembre de 2011. Asimismo, aludían expresamente a la necesidad de evitar las prácticas de evasión fiscal, las distorsiones y las transferencias a otras jurisdicciones.»

9 La Decisión impugnada consta de dos artículos. Mediante el artículo 1 de la misma se autoriza a los once Estados miembros mencionados en el apartado anterior de la presente sentencia (en lo sucesivo, «Estados miembros participantes») a instaurar entre sí una cooperación reforzada para el establecimiento de un sistema común de ITF, conforme a las disposiciones pertinentes de los Tratados. El artículo 2 de la propia Decisión estipula que ésta entrará en vigor el día de su adopción.

10 El 14 de febrero de 2013, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece una cooperación reforzada en el ámbito del ITF (en lo sucesivo, «propuesta de 2013»).

11 El artículo 3 de la propuesta de 2013, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«La presente Directiva se aplicará a todas las transacciones financieras, a condición de que al menos una de las partes en la transacción esté establecida en el territorio de un Estado miembro participante y de que una entidad financiera establecida en el territorio de un Estado miembro participante sea parte en la transacción, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, o actúe en nombre de una parte en la transacción.»

12 El artículo 4 de la propuesta de 2013, titulado «Establecimiento», prescribe lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. A los fines de la presente Directiva, una entidad financiera se considerará establecida en el territorio de un Estado miembro participante siempre que se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

[...]

g) que sea parte, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, o que actúe en nombre de una de las partes, en una transacción financiera con un producto estructurado o con uno de los instrumentos financieros a que se refiere el anexo I, sección C, de la Directiva 2004/39/CE, emitidos en el territorio de dicho Estado miembro, a excepción de los instrumentos mencionados en los puntos 4 a 10 de esa sección que no se negocien en una plataforma organizada.

2. Una persona que no sea una entidad financiera se considerará establecida en un Estado miembro participante siempre que se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

[...]

c) que sea parte en una transacción financiera con un producto estructurado o uno de los instrumentos financieros a que se refiere el anexo I, sección C, de la Directiva 2004/39/CE, emitidos en el territorio de dicho Estado miembro, a excepción de los instrumentos mencionados en los puntos 4 a 10 de esa sección que no se negocien en una plataforma organizada.»

### **Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

13 El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y condene en costas al Consejo.

14 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas al Reino Unido.

15 Se admitió la intervención del Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República de Austria, la República Portuguesa, el Parlamento Europeo y la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo.

### **Sobre el recurso**

16 Sin dejar de reconocer que su recurso, interpuesto con carácter cautelar, podría considerarse prematuro, el Reino Unido invoca dos motivos para fundamentarlo. El primero de ellos se basa en la violación del artículo 327 TFUE y del Derecho internacional consuetudinario por cuanto la Decisión impugnada autoriza la adopción de un ITF que produce efectos extraterritoriales. El segundo motivo, formulado con carácter subsidiario, se basa en la infracción del artículo 332 TFUE en la medida en que tal Decisión autoriza la adopción de un ITF que impondrá gastos a los Estados miembros que no participan en la cooperación reforzada (en lo sucesivo, «Estados miembros no participantes»).

#### *Alegaciones de las partes*

17 El primer motivo se articula en dos partes, relativas a la violación, respectivamente, del artículo 327 TFUE y del Derecho internacional consuetudinario.

18 En el marco de la primera parte de dicho motivo, el Reino Unido sostiene que, al autorizar la adopción de un ITF que tiene efectos extraterritoriales debido al «principio de la contraparte» consagrado en el artículo 3, apartado 1, letra e), de la propuesta de 2011 y al «principio del lugar de emisión» ínsito en el artículo 4, apartados 1, letra g), y 2, letra c), de la propuesta de 2013, la Decisión impugnada ha infringido el artículo 327 TFUE.

19 Arguye que, en efecto, dicha Decisión permite establecer un ITF aplicable, en virtud de los dos principios de tributación antes mencionados, a entidades, personas u operaciones localizadas en el territorio de Estados miembros no participantes, lo que menoscaba las competencias y derechos de estos últimos.

20 En el marco de la segunda parte del primer motivo, el Reino Unido aduce que el Derecho internacional consuetudinario sólo admite que una normativa produzca efectos extraterritoriales cuando entre los hechos o los sujetos de que se trate y el Estado que ejerce su competencia en relación con ellos existe una conexión lo suficientemente estrecha como para justificar que se

invada la competencia soberana de otro Estado.

21 En el presente asunto, los efectos extraterritoriales del futuro ITF dimanantes del «principio de la contraparte» y del «principio del lugar de emisión» no están justificados, a su juicio, por ninguna regla para determinar la competencia en materia tributaria admitida por el Derecho internacional.

22 Mediante el segundo motivo, el Reino Unido alega que, aunque los gastos relacionados con la aplicación de la cooperación reforzada en el ámbito del ITF han de sufragarse en principio, a tenor del artículo 332 TFUE, únicamente por los Estados miembros participantes, tal aplicación ocasionará gastos también a los Estados miembros no participantes, de conformidad con la Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas (DO L 84, p. 1), y con la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64, p. 1).

23 Asevera que, en efecto, las dos Directivas citadas no autorizan a los Estados miembros no participantes a reclamar el reintegro de los gastos de asistencia mutua y de cooperación administrativa relacionados con la aplicación de dichas Directivas al futuro ITF.

24 El Reino Unido añade, a este respecto, que el concepto de «gastos resultantes de la aplicación de una cooperación reforzada», en el sentido del artículo 332 TFUE, comprende los gastos relacionados con las solicitudes de asistencia o de cooperación basadas en las normativas nacionales que se hayan adoptado para hacer efectiva la cooperación reforzada en materia de ITF.

25 El Consejo, todos los Estados miembros que intervienen en su apoyo —excepto la República Federal de Alemania—, el Parlamento Europeo y la Comisión reconocen, explícita o implícitamente, la admisibilidad del recurso y de los motivos que lo sustentan. No obstante, alegan que tales motivos no son fundados.

26 En lo que atañe al primer motivo, las citadas partes subrayan esencialmente que los principios de tributación cuestionados por el Reino Unido en el marco de dicho motivo constituyen, en esta fase, elementos meramente hipotéticos de una legislación que se encuentra aún pendiente de adopción. En consecuencia, las alegaciones de este Estado miembro, basadas en supuestos efectos extraterritoriales del futuro ITF, son prematuras y especulativas. Por tanto, resultan inoperantes en el contexto del presente recurso, según afirman las mencionadas partes.

27 En lo tocante al segundo motivo del recurso, las mismas partes alegan en sustancia que suscita un debate prematuro sobre la manera en que el legislador de la Unión regulará la cuestión de la asunción de los gastos relacionados con la aplicación de la cooperación reforzada que autoriza la Decisión impugnada. Por lo demás, aducen que ésta no regula en modo alguno las cuestiones de asistencia mutua a efectos de la aplicación del futuro ITF.

28 El Consejo, la República de Austria, la República Portuguesa y la Comisión añaden que el segundo motivo del recurso se basa en una interpretación errónea del artículo 332 TFUE. Arguyen que este artículo se refiere únicamente a los gastos operativos a cargo del presupuesto de la Unión en relación con los actos que establecen la cooperación reforzada y no a los gastos, cuestionados por el Reino Unido, que podrían tener que soportar los Estados miembros en virtud de las Directivas 2010/24 y 2011/16.

29 Sobre la base de una argumentación análoga a la expuesta en los apartados 26 y 27 de la

presente sentencia, la República Federal de Alemania considera que el recurso es inadmisibile, o incluso manifiestamente inadmisibile, por no atenerse a lo requerido por el artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, dado que los motivos invocados por el Reino Unido en apoyo de su recurso no guardan ninguna relación con el objeto de la Decisión impugnada. Con carácter subsidiario, la República Federal de Alemania alega que debe desestimarse el recurso por infundado.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

30 Con respecto, en primer lugar, a la excepción de inadmisibilidad mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia, procede recordar que, en virtud del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento y de la jurisprudencia al respecto, el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio y una exposición concisa de los motivos invocados. Esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (sentencias Comisión/España, C-360/11, EU:C:2013:17, apartado 26, y Comisión/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509, apartado 108).

31 En el presente asunto, no cabe sino constatar que el contenido del escrito de interposición del recurso satisface tales exigencias de claridad y de precisión. El mismo ha permitido al Consejo y a los Estados miembros que intervienen en su apoyo preparar sus alegaciones en relación con los motivos invocados por el Reino Unido y hace posible que el Tribunal de Justicia ejerza su control judicial sobre la Decisión impugnada.

32 De lo anterior se infiere que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad.

33 En segundo lugar, es preciso subrayar que, en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión del Consejo que, como la Decisión impugnada, tenga por objeto la autorización de una cooperación reforzada sobre la base del artículo 329 TFUE, el control del Tribunal de Justicia se refiere a la cuestión de si esa decisión es válida como tal a la luz, en particular, de lo dispuesto por el artículo 20 TUE y por los artículos 326 TFUE a 334 TFUE, que concretan los requisitos de fondo y de procedimiento relativos a la concesión de dicha autorización.

34 El referido control no debe confundirse con el que puede llevarse a cabo, en el marco de un recurso de anulación posterior, con respecto a un acto adoptado para la aplicación de la cooperación reforzada que se ha autorizado.

35 El primer motivo del presente recurso tiene por objeto cuestionar los efectos que pudiera producir —en las entidades, personas y operaciones localizadas en el territorio de Estados miembros no participantes— el recurso a determinados principios de tributación relativos al futuro ITF.

36 Ahora bien, se ha de constatar que la Decisión impugnada tiene por objeto autorizar a once Estados miembros a instaurar entre sí una cooperación reforzada para establecer un sistema común de ITF con observancia de las disposiciones pertinentes de los Tratados. En cambio, los principios de tributación cuestionados por el Reino Unido no son en modo alguno elementos constitutivos de dicha Decisión. En efecto, por un lado, el «principio de la contraparte» corresponde a un elemento de la propuesta de 2011 mencionada en el considerando 6 de la citada Decisión.

Por otro lado, el «principio del lugar de emisión» fue inscrito por primera vez en la propuesta de 2013.

37 En cuanto al segundo motivo del recurso, mediante el que el Reino Unido sostiene esencialmente que el futuro ITF ocasionará gastos a los Estados miembros no participantes debido a las obligaciones de asistencia mutua y de cooperación administrativa derivadas de la aplicación de las Directivas 2010/24 y 2011/16 a ese impuesto, lo que es contrario, según dicho Estado miembro, al artículo 332 TFUE, debe señalarse que la Decisión impugnada no contiene ninguna disposición sobre la cuestión de los gastos relacionados con la aplicación de la cooperación reforzada que autoriza.

38 Por otro lado, y con independencia de si el concepto de «gastos resultantes de la aplicación de una cooperación reforzada», en el sentido del artículo 332 TFUE, cubre o no los gastos de asistencia mutua y de cooperación administrativa a que se refiere el Reino Unido en el marco de su segundo motivo, es evidente que no cabe examinar la cuestión de la eventual incidencia del futuro ITF en los gastos administrativos de los Estados miembros no participantes mientras no se hayan establecido definitivamente los principios de tributación relativos a ese impuesto en el contexto de la aplicación de la cooperación reforzada que autoriza la Decisión impugnada.

39 En efecto, esa incidencia es consecuencia de la adopción del «principio de la contraparte» y del «principio del lugar de emisión», los cuales no son sin embargo elementos constitutivos de la Decisión impugnada, tal como se ha indicado en el apartado 36 de la presente sentencia.

40 De las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar los dos motivos invocados por el Reino Unido para fundamentar su recurso, por lo que éste debe ser desestimado.

## **Costas**

41 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el Consejo ha solicitado la condena en costas del Reino Unido y que se han desestimado los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. Conforme al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, en virtud del cual los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República de Austria, la República Portuguesa, el Parlamento Europeo y la Comisión cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**
- 3) **El Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República de Austria, la República Portuguesa, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas

\* Lengua de procedimiento: inglés.