

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 13 de mayo de 1997 *

En el asunto C-233/94,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Bernd Kloke, Oberregierungsrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente, y M^c Hans-Jörg Niemeyer, Abogado de Bruselas, D-53107 Bonn,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por el Sr. Johann Schoo, Jefe de División del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

y

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. Jill Aussant, Consejera Jurídica, y los Sres. Klaus Borchers y Jan-Peter Hix, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyadas por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Dimitrios Gouloussis, Consejero Jurídico, y Ulrich Wölker, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO L 135, p. 5),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray y L. Sevón, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (Ponente), H. Ragnemalm, M. Wathelet y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 5 de noviembre de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de agosto de 1994, la República Federal de Alemania solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la anulación de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO L 135, p. 5; en lo sucesivo, «Directiva»), y, con carácter subsidiario, de las disposiciones del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4, del apartado 2 del artículo 4 y de la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 de dicha Directiva.

- 2 La Directiva fue adoptada tomando como base las frases primera y tercera del apartado 2 del artículo 57 del Tratado CE y conforme al procedimiento previsto en el artículo 189 B del Tratado. La República Federal de Alemania votó en el Consejo en contra de su adopción.

- 3 La Directiva fue precedida de la Recomendación 87/63/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1986, relativa al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad (DO 1987, L 33, p. 16; en lo sucesivo, «Recomendación de la Comisión»). Conforme a la letra b) del punto 1 de esta Recomendación, el objetivo de los sistemas de garantía de depósitos era proteger a los depositantes de todas las entidades de crédito, incluidos los depositantes de las sucursales de aquellas entidades que tuvieran su domicilio social en otros Estados miembros.

- 4 Por considerar que esta Recomendación no había permitido alcanzar totalmente el resultado deseado, la Comisión presentó, el 14 de abril de 1992, una Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO C 163, p. 6).

5 El artículo 3 de la Directiva dispone:

«1. Cada Estado miembro velará por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos. Excepto en los casos mencionados en el párrafo siguiente y en el apartado 4, ninguna de las entidades de crédito aprobadas en dicho Estado miembro con arreglo al artículo 3 de la Directiva 77/780/CEE [del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, Primera Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 322, p. 30; EE 06/02, p. 21)] podrá recibir depósitos a menos que sea miembro de uno de dichos sistemas.

No obstante, los Estados miembros podrán eximir a una entidad de crédito de pertenecer a un sistema de garantía de depósitos cuando la entidad de crédito pertenezca a un sistema que proteja a la propia entidad de crédito y garantice, en particular, su liquidez y solvencia, garantizando de este modo a los depositantes una protección al menos equivalente a la que ofrecen los sistemas de garantía de depósitos, y que, en opinión de las autoridades competentes, cumpla las condiciones siguientes:

- que el sistema exista y esté reconocido oficialmente en el momento de la adopción de la presente Directiva;
- que el sistema tenga como objetivo evitar que puedan quedar indisponibles los depósitos efectuados en las entidades de crédito incluidas en ese sistema y disponga de los medios necesarios para ello;
- que el sistema no consista en una garantía concedida a las entidades de crédito por el propio Estado miembro o por las autoridades locales o regionales de éste;

— que el sistema garantice a los depositantes información con arreglo a las modalidades y condiciones definidas en el artículo 9 de la presente Directiva.

Los Estados miembros que hagan uso de esa facultad informarán de ello a la Comisión; comunicarán, en particular, las características de los sistemas de protección y las entidades de crédito cubiertas por los sistemas, así como cualquier modificación posterior de la información transmitida. La Comisión informará de ello al Comité consultivo bancario.

[...]

4. Cuando la legislación nacional lo permita, y con el acuerdo explícito de las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación, una entidad de crédito excluida de un sistema de garantía de depósitos podrá seguir aceptando depósitos si, antes de su exclusión, ha tomado medidas de garantía alternativas que garanticen que los depositantes gozarán de una protección de nivel y alcance al menos equivalentes a los ofrecidos por el sistema oficialmente reconocido.»

6 El artículo 4 señala:

«1. Los sistemas de garantía de depósitos establecidos y reconocidos oficialmente en un Estado miembro de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 cubrirán a los depositantes de las sucursales creadas por las entidades de crédito en otros Estados miembros.

Hasta el 31 de diciembre de 1999, ni el nivel ni el alcance, porcentaje incluido, de la cobertura proporcionada será superior al nivel o al alcance máximo de la cobertura que ofrezca el correspondiente sistema de garantía del Estado miembro de acogida en su territorio.

Antes de dicha fecha, la Comisión elaborará un informe sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación del segundo párrafo y estudiará la necesidad de que sigan vigentes sus disposiciones. Si resulta adecuado, la Comisión presentará una propuesta de Directiva al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la prolongación de su validez.

2. Cuando el nivel o el alcance, incluido el porcentaje, de la cobertura ofrecida por el sistema o sistemas de garantía del Estado miembro de acogida sean superiores al nivel o al alcance de la cobertura proporcionada en el Estado miembro en el que esté autorizada la entidad de crédito, el Estado de acogida velará por que en su territorio exista un sistema de garantía de depósitos reconocido oficialmente al que pueda acogerse voluntariamente una sucursal con el fin de completar la garantía de que ya disfruten sus depositantes en virtud de su pertenencia al sistema del Estado miembro de origen.

El sistema al que se acoja la sucursal deberá cubrir la categoría de entidad a la que pertenezca o con la que más se corresponda en el Estado miembro de acogida.

3. Los Estados miembros velarán por que se establezcan condiciones objetivas y de aplicación general para el ingreso de las sucursales en el sistema de un Estado miembro de acogida con arreglo al apartado 2. La admisión estará supeditada al cumplimiento de las obligaciones pertinentes derivadas del ingreso, incluido en particular el pago de cualesquiera contribuciones y demás cargas. Los Estados miembros, al aplicar este apartado, seguirán las orientaciones que figuran en el Anexo II.

4. Si una de las sucursales acogidas al ingreso voluntario previsto en el apartado 2 no cumple las obligaciones que le incumben como miembro de un sistema de garantía de depósitos, se informará de ello a las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación, las cuales, en colaboración con el sistema de garantía,

tomarán todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.

Si con dichas medidas no se consiguiera garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones, y transcurrido el plazo de notificación oportuno, que no será inferior a doce meses, el sistema de garantía podrá excluir a la sucursal, con el acuerdo de las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación. Los depósitos realizados antes de la fecha de exclusión seguirán estando amparados por el sistema voluntario hasta la fecha de su vencimiento. La retirada de la cobertura suplementaria se comunicará a los depositantes.

5. A más tardar el 31 de diciembre de 1999, la Comisión elaborará un informe sobre el funcionamiento de los apartados 2, 3 y 4 y, en su caso, propondrá modificaciones de los mismos.»

7 A continuación, el artículo 7 dispone:

«1. Los sistemas de garantía de depósitos dispondrán que, en el supuesto de depósitos no disponibles, se asegure una cobertura de hasta 20.000 ECU para los depósitos agregados de un mismo depositante.

Hasta el 31 de diciembre de 1999, los Estados miembros en los que en el momento de adopción de la presente Directiva, los depósitos no estuvieran cubiertos a un nivel de 20.000 ECU podrán mantener el importe máximo previsto en sus sistemas de garantía, sin que dicho importe pueda ser inferior a 15.000 ECU.

2. Los Estados miembros podrán disponer que determinados depositantes, o determinados depósitos, queden excluidos de la garantía o cuenten con una cobertura inferior. La lista de estas exclusiones figura en el Anexo I.

3. El presente artículo no supondrá un obstáculo para el mantenimiento o la adopción de disposiciones que ofrezcan una cobertura de los depósitos más elevada o más completa. En particular, los sistemas de garantía de depósitos podrán cubrir totalmente determinadas categorías de depósitos por razones de carácter social.

[...]»

- 8 Los artículos 8 a 10 fijan las condiciones en que deberán configurarse los sistemas de garantía de depósitos.

Sobre la pretensión principal

- 9 En apoyo de su pretensión principal, por la que solicita la anulación de toda la Directiva, el Gobierno alemán invoca dos motivos, uno relativo a la elección de una base jurídica errónea para la Directiva y otro relativo al incumplimiento de la obligación de motivar los actos enunciada en el artículo 190 del Tratado CE.

Sobre el motivo relativo a la elección de una base jurídica errónea para la Directiva

- 10 El Gobierno alemán considera que las frases primera y tercera del apartado 2 del artículo 57 del Tratado, que establecen que el Consejo y el Parlamento adoptarán Directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, no pueden constituir la única base jurídica de la Directiva. Según dicho Gobierno, de los considerandos primero, segundo, cuarto, decimosexto y decimoséptimo de la Directiva resulta que ésta no se limita a regular la actividad de los bancos, sino que su primer objetivo es reforzar la protección de los depositantes. Por consiguiente, la Directiva debería haberse basado asimismo en el artículo 235 del Tratado. Puesto que el artículo 57 es una norma especial respecto al artículo 100 A, éste no es aplicable en el presente caso. Por lo que se refiere al

artículo 129 A del Tratado, relativo específicamente a la protección de los consumidores, entre los que se cuentan los depositantes, afirma que dicho artículo no habilita al Consejo a adoptar, aparte de las medidas previstas en el artículo 100 A, medidas comprendidas en las categorías de actos jurídicos previstas en el artículo 189 del Tratado.

- 11 El Gobierno alemán concluye que, puesto que no se contó con la unanimidad requerida en el artículo 235 del Tratado, la Directiva no fue adoptada legalmente.

- 12 A este respecto, procede recordar que, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre tales elementos figuran, en particular, el objetivo y el contenido del acto (véase, recientemente, la sentencia de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo, C-268/94, Rec. p. I-6177, apartado 22).

- 13 En el presente caso, procede señalar que, según su primer considerando, que se remite a los objetivos del Tratado cuya formulación más general contiene el artículo 2 de éste, el objetivo de la Directiva es promover un desarrollo armónico de las actividades de las entidades de crédito en el conjunto de la Comunidad, suprimiendo toda restricción de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios y reforzando al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los ahorradores.

- 14 En virtud de la letra c) del artículo 3 del Tratado, la acción de la Comunidad implicará la creación de un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. A continuación, el artículo 7 A del Tratado prevé que la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior de conformidad con, entre otros preceptos, el apartado 2 del artículo 57 del Tratado.

- 15 Por consiguiente, las medidas adoptadas conforme a esta disposición contribuyen a la supresión de los obstáculos a la libre circulación, que también pueden resultar de la divergencia de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas.
- 16 En efecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas ocasiones, a falta de coordinación comunitaria, los Estados miembros pueden imponer, siempre que se cumplan ciertos requisitos, medidas nacionales que persigan un objetivo legítimo compatible con el Tratado y que se justifiquen por razones imperiosas de interés general, entre las que se incluye la protección de los consumidores (véase, en particular, la sentencia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755).
- 17 Por consiguiente, los Estados miembros pueden, en determinadas circunstancias, adoptar o mantener medidas que obstaculicen la libre circulación. Precisamente son éstos los obstáculos cuya eliminación autoriza a la Comunidad el apartado 2 del artículo 57 del Tratado mediante la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Dado que se trata de medidas de coordinación, la Comunidad tiene en cuenta el interés general perseguido por los diferentes Estados miembros y adopta un nivel de protección de este interés que parezca aceptable en la Comunidad.
- 18 En el presente caso, la Directiva prevé la adhesión obligatoria de todas las entidades de crédito a sistemas de garantía que, en el supuesto de depósitos no disponibles, aseguren la cobertura de todos los depósitos de un mismo depositante en una entidad de crédito hasta un importe de 20.000 ECU. Además, los sistemas de garantía de depósitos implantados en un Estado miembro conforme al apartado 1 del artículo 3 de la Directiva amparan a los depositantes de las sucursales creadas por las entidades de crédito en otros Estados miembros.

- 19 El efecto de los mecanismos así instaurados por la Directiva es impedir que los Estados miembros puedan invocar la protección de los depositantes para obstaculizar las actividades de las entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros. Así pues, resulta manifiesto que la Directiva suprime obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.
- 20 De ello se deduce que el Parlamento y el Consejo actuaron correctamente al adoptar la Directiva basándose en el apartado 2 del artículo 57 del Tratado y que no estaban obligados a elegir otra base jurídica.
- 21 Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en el carácter erróneo de la base jurídica.

Sobre el motivo relativo al incumplimiento de la obligación de motivar los actos

- 22 El Gobierno alemán sostiene que la Directiva debe ser anulada por haberse incumplido la obligación de motivar los actos impuesta en el artículo 190 del Tratado. Afirma que la Directiva no ofrece ninguna justificación sobre su compatibilidad con el principio de subsidiariedad, tal como éste se enuncia en el segundo párrafo del artículo 3 B del Tratado. Añade que, puesto que este principio limita las competencias de la Comunidad, y siendo el Tribunal de Justicia competente para controlar que el legislador comunitario no ha rebasado sus competencias, dicho principio debe someterse al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Además, alega que la obligación de motivar los actos contenida en el artículo 190 obliga a tener en cuenta consideraciones esenciales de hecho y de Derecho en las que se basa un acto jurídico, entre las que figura el respeto del principio de subsidiariedad.
- 23 Por lo que se refiere al contenido concreto de la obligación de motivar los actos en relación con el principio de subsidiariedad, el Gobierno alemán señala que las

Instituciones comunitarias deben precisar de manera detallada las razones por las que sólo la Comunidad está facultada para actuar en el ámbito de que se trata, excluyendo a los Estados miembros. Ahora bien, afirma, en el presente caso la Directiva no indica por qué sus objetivos no habrían sido suficientemente alcanzados mediante una acción emprendida por los Estados miembros ni los motivos que aconsejaban una actuación de la Comunidad.

24 Con carácter preliminar, debe señalarse que, en este motivo, el Gobierno demandante no sostiene que la Directiva haya infringido el principio de subsidiariedad, sino que sólo reprocha al legislador comunitario no haber señalado motivos que justificaran que su actuación era conforme con este principio.

25 Por lo que se refiere a la obligación de motivar los actos, establecida por el artículo 190 del Tratado, procede recordar que dicha obligación impone que todos los actos a que se refiere contengan una exposición de los motivos que han conducido a la Institución a adoptarlos, de tal modo que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los interesados conozcan las circunstancias en las que las Instituciones comunitarias han aplicado el Tratado (véase, en particular, la sentencia de 17 de mayo de 1994, Francia/Comisión, C-41/93, Rec. p. I-1829, apartado 34).

26 En el presente caso, procede señalar que, en el segundo considerando de la Directiva, el Parlamento y el Consejo estimaron que convenía «considerar la situación a que podría dar lugar la indisponibilidad de los depósitos de una entidad de crédito con sucursales en otros Estados miembros» y que era «imprescindible [asegurar] un nivel mínimo armonizado de garantía de depósitos, independientemente del lugar de la Comunidad en que estén éstos ubicados». Estas consideraciones demuestran que el legislador comunitario estimaba que, debido a la dimensión de la acción contemplada, el objetivo de ésta podía lograrse mejor a nivel comunitario. El mismo razonamiento se reitera en el tercer considerando, del que se deduce que la decisión sobre el sistema de garantía competente en caso de insolvencia de una sucursal situada en un Estado miembro que no sea el del domicilio social de la entidad de crédito produce efectos que se sufren más allá de las fronteras de cada Estado miembro.

- 27 Además, en el quinto considerando, el Parlamento y el Consejo indicaron que las medidas adoptadas por los Estados miembros de conformidad con la Recomendación de la Comisión no habían permitido conseguir todos los resultados deseados. Es decir, el legislador comunitario comprobó que el objetivo de su acción no podía ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros.
- 28 De estas consideraciones resulta que, en cualquier caso, el Parlamento y el Consejo precisaron las razones por las que estimaban que su acción era conforme con el principio de subsidiariedad y, por tanto, respetaron la obligación de motivar los actos, tal como ésta se recoge en el artículo 190 del Tratado. A este respecto, no puede exigirse una mención expresa de dicho principio.
- 29 Por consiguiente, el motivo relativo al incumplimiento de la obligación de motivar los actos carece de fundamento fáctico y, por ello, procede desestimarlos.

Sobre la pretensión subsidiaria

- 30 Con carácter subsidiario, el Gobierno alemán solicita la anulación de:

— el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, que dispone que la cobertura que corresponde a los depositantes de las sucursales que las entidades de crédito creen en Estados miembros distintos de aquellos en los que están autorizadas no podrá ser superior a la cobertura que ofrezca el correspondiente sistema de garantía del Estado miembro de acogida (en lo sucesivo, «prohibición de exportar la cobertura»);

- el apartado 2 del artículo 4, según el cual el Estado miembro cuyo sistema de garantía de depósitos sea superior al nivel o al alcance de la cobertura proporcionada en otro Estado miembro deberá establecer un sistema de garantía de depósitos al que las sucursales de las entidades de crédito autorizadas en el otro Estado puedan acogerse con el fin de completar su garantía (en lo sucesivo, «garantía complementaria»), y

- la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, que obliga a las entidades de crédito a adherirse a un sistema de garantía (en lo sucesivo, «adhesión obligatoria»).

Sobre el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4

- 31 En primer lugar, el Gobierno alemán alega que la «prohibición de exportar la cobertura», impuesta por el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, no está suficientemente motivada.
- 32 En segundo lugar, afirma que es contraria al apartado 2 del artículo 57 del Tratado, cuyo objetivo es facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y el ejercicio de éstas en otro Estado miembro.
- 33 En tercer lugar, considera que es incompatible con el objetivo de la Comunidad, enunciado en la letra s) del artículo 3 y en el artículo 129 A del Tratado, de conseguir un alto nivel de protección de los consumidores.

- 34 En cuarto lugar, indica que la «prohibición de exportar la cobertura» es contraria al principio de proporcionalidad.

Sobre el motivo relativo al incumplimiento de la obligación de motivar los actos

- 35 Según el Gobierno alemán, el considerando decimocuarto, que es el único pertinente en este contexto, sólo contiene una motivación general y no explica por qué razones el Consejo y el Parlamento juzgaron necesario que el nivel y el alcance de la garantía no se convirtieran en un instrumento competitivo. En particular, dichas Instituciones deberían haber precisado cuáles eran las circunstancias que, en su opinión, podían provocar las distorsiones del mercado a las que alude dicho considerando.
- 36 Por lo que respecta a la jurisprudencia citada en el apartado 25 de la presente sentencia, procede señalar que las Instituciones comunitarias respetaron la obligación de motivar la «prohibición de exportar la cobertura». Así, en el considerando decimocuarto, explicaron que se podrían crear distorsiones en el mercado si las sucursales de entidades de crédito ofrecieran unos niveles de cobertura más altos que los ofrecidos por las entidades de crédito autorizadas en el Estado miembro de acogida, y añadieron que el nivel y el alcance de la cobertura ofrecida por los sistemas de garantía no debían convertirse en un instrumento competitivo. De ello dedujeron que era necesario, al menos durante una fase inicial, estipular que el nivel y alcance de la cobertura que ofreciera el sistema del Estado miembro de acogida a los depositantes de las sucursales situadas en otro Estado miembro no superaran el nivel y alcance máximos ofrecidos por el sistema correspondiente del Estado miembro de acogida.
- 37 Estas consideraciones ponen claramente de manifiesto los motivos por los que el legislador adoptó el contenido del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

38 Por consiguiente, procede desestimar el motivo relativo al incumplimiento de la obligación de motivar los actos.

Sobre el motivo relativo a la infracción del apartado 2 del artículo 57 del Tratado

39 El Gobierno alemán sostiene que, al obligar a las sucursales a reducir el importe de su garantía al nivel de la del Estado miembro de acogida, la «prohibición de exportar la cobertura» tiene por efecto hacer más difícil, e incluso imposible, el ejercicio de la actividad de dichas sucursales en este Estado y, por tanto, es contraria al objetivo del apartado 2 del artículo 57, que es precisamente facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y el ejercicio de éstas. Considera que la «prohibición de exportar la cobertura» también obstaculiza el proceso de reducción de las diferencias entre los sistemas de garantía nacionales y, por ello, es contraria al objetivo de la Directiva, que es establecer en todos los Estados miembros sistemas de garantía de depósitos y armonizar los ya existentes. En su opinión, estos objetivos deberían alcanzarse mediante una armonización mínima y el reconocimiento mutuo de los sistemas nacionales.

40 A este respecto, el Gobierno alemán señala que el régimen de garantía de depósitos previsto en Alemania para la protección de los ahorradores con depósitos en sucursales situadas en otros Estados miembros no se reconoce en éstos, donde tiene que reducirse el nivel de protección. Así, la consiguiente obligación de las entidades de crédito alemanas, que deben fijar aportaciones al sistema de garantía diferentes para las sucursales situadas en otros Estados miembros, provoca considerables dificultades e, incluso, impide que dichas entidades creen redes de filiales en esos otros Estados miembros, como harían de no existir una «prohibición de exportar la cobertura». Según el Gobierno alemán, las entidades de crédito italianas, danesas y francesas también resultan afectadas, ya que, con arreglo a la Directiva, deben reducir el nivel de protección para los depósitos efectuados en las sucursales situadas en ciertos Estados miembros.

41 En primer lugar, procede recordar que el apartado 2 del artículo 57 del Tratado permite al Parlamento y al Consejo adoptar Directivas en relación con el acceso a

las actividades no asalariadas y el ejercicio de éstas, con el fin de suprimir los obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Pues bien, se comprobó que uno de tales obstáculos se debía a las diferencias fundamentales entre los sistemas de garantía de depósitos existentes en los distintos Estados miembros. Por consiguiente, las legislaciones relativas a dichos sistemas fueron armonizadas con el fin de facilitar la actividad de las entidades de crédito a nivel comunitario.

- 42 En estas circunstancias, el mero hecho de que existan situaciones que no favorecen a las sucursales de las entidades de crédito autorizadas en determinado Estado miembro no permite considerar que la «prohibición de exportar la cobertura» es contraria al apartado 2 del artículo 57. En efecto, cuando se efectúa una armonización, puede ocurrir que los operadores establecidos en un Estado miembro pierdan las ventajas de una legislación nacional que les era particularmente favorable.
- 43 Es cierto que la «prohibición de exportar la cobertura» constituye una excepción a la armonización mínima y al reconocimiento mutuo que pretende alcanzar de forma general la Directiva. Sin embargo, debe señalarse que, teniendo en cuenta la complejidad de la materia y las divergencias que subsistían entre las legislaciones de los Estados miembros, el Parlamento y el Consejo estaban facultados para proceder de forma progresiva a la armonización necesaria (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec. p. I-929, apartado 27).
- 44 Por último, debe recordarse que, según la Recomendación de la Comisión, los sistemas de garantía de depósitos del Estado miembro de acogida debían proteger a los depositantes de las sucursales de aquellas entidades cuyo domicilio social se encontrara en otros Estados miembros. Posteriormente, la Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, Segunda Directiva para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (DO L 386, p. 1; en lo sucesivo, «Segunda Directiva bancaria»), no se ocupó de los sistemas de garantía de depósitos. Por consiguiente, cabía pensar que el ejercicio de la actividad bancaria de las sucursales de entidades autorizadas en Alemania se toparía con la obligación de pertenecer a un sistema de

garantía establecido en otro Estado miembro según la Recomendación de la Comisión. El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva contribuye a atenuar este obstáculo al reducir de manera general la influencia de los sistemas de garantía del Estado de acogida a la mera limitación de la cobertura máxima de los depositantes en sucursales creadas por las entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros cuando tal cobertura exceda de 20.000 ECU o, en su caso, 15.000 ECU. De todos modos, esta limitación es mucho menos onerosa que la obligación de someterse a diferentes normativas sobre sistemas de garantía de depósitos en diferentes Estados miembros de acogida. De ello se deduce que, incluso por lo que respecta a las sucursales de entidades de crédito autorizadas en Alemania, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 facilitó el acceso a la actividad bancaria y el ejercicio de ésta en otros Estados miembros.

- 45 Por consiguiente, procede desestimar el motivo relativo a la infracción del apartado 2 del artículo 57 del Tratado.

Sobre el motivo relativo a la incompatibilidad con el objetivo, enunciado en la letra s) del artículo 3 y en el artículo 129 A del Tratado, de consecución de un alto nivel de protección de los consumidores

- 46 El Gobierno alemán señala que, con arreglo a la letra s) del artículo 3 del Tratado, la protección de los consumidores es un objetivo imperativo de la Comunidad y que, con el artículo 129 A, se añadió al Tratado un Título específico sobre «Protección de los consumidores». Por lo demás, también de los considerandos primero y decimosexto de la Directiva resulta que ésta tiene como objetivo reforzar la protección de los ahorradores, la cual es tanto más intensa cuanto mayor es el importe de la garantía.
- 47 Ahora bien, según el Gobierno alemán, la «prohibición de exportar la cobertura», impuesta por el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4, perjudica no sólo a aquellos ahorradores de un Estado miembro en el que la cobertura sea mínima que tengan depósitos en una sucursal de una entidad de crédito autorizada en un

Estado miembro que exija un nivel de protección elevado, sino también a aquellos ahorradores que tengan depósitos en un Estado miembro con un nivel de protección elevado y que deseen transferirlos a una sucursal de un Estado miembro en el que la protección sea mínima. Por consiguiente, considera que la citada disposición es contraria al objetivo del Tratado.

- 48 A este respecto, basta con señalar que, si bien la protección de los consumidores constituye uno de los objetivos de la Comunidad, evidentemente no es el único. En este sentido, ya se ha indicado que la Directiva pretende promover la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el sector bancario. Es cierto que estas libertades deben ir acompañadas de un alto nivel de protección de los consumidores en la Comunidad; ahora bien, ninguna disposición del Tratado obliga al legislador comunitario a adoptar el nivel de protección más alto que pueda existir en un Estado miembro determinado. La reducción del nivel de protección que, por consiguiente, puede producirse en ciertos casos, por efecto del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, no pone en tela de juicio el resultado general que persigue la Directiva, consistente en mejorar sensiblemente la protección de los depositantes en la Comunidad.
- 49 Por estas razones, procede desestimar también el motivo relativo a la incompatibilidad del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 con el objetivo, enunciado en la letra s) del artículo 3 y en el artículo 129 A del Tratado, de consecución de un alto nivel de protección de los consumidores.

Sobre el motivo relativo a la violación del principio de proporcionalidad

- 50 El Gobierno alemán alega que el legislador comunitario debe, incluso en el caso de medidas de armonización, limitarse a la facultad de apreciación que le corresponde y uno de cuyos límites es el principio de proporcionalidad. Pues bien, afirma que este principio no se respetó en el presente caso.

- 51 El Gobierno alemán señala que la «prohibición de exportar la cobertura», impuesta en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, es, en principio, incompatible con el artículo 52 del Tratado, ya que restringe la libertad de establecimiento. Considera que las sucursales se verían privadas de un elemento de competencia frente a los bancos nacionales del Estado miembro de acogida, de tal forma que, en ciertos casos, las entidades de crédito podrían incluso renunciar, por ese motivo, a extender una red de sucursales en otro Estado miembro.
- 52 Ahora bien, prosigue el Gobierno alemán, la «prohibición de exportar la cobertura» no es necesaria para alcanzar el objetivo de la Directiva, consistente en impedir las distorsiones del mercado que se producirían si los clientes retirasen los depósitos que poseen en entidades de crédito nacionales para transferirlos a sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros, puesto que existen alternativas a dicha prohibición que distorsionarían de forma menos grave la actividad de las entidades de crédito. Por ejemplo, podría haberse incluido, en favor de las entidades de crédito de los Estados miembros con una menor garantía de la protección de los depositantes, una cláusula de protección que sólo autorizara a intervenir cuando la distorsión fuera inminente en un Estado miembro.
- 53 Dicha cláusula de salvaguardia para períodos de crisis habría sido conforme con la teoría de las medidas de salvaguardia en Derecho comunitario y, además, habría resultado totalmente satisfactoria en el presente caso. En efecto, continúa, no había por qué temer distorsiones del mercado derivadas de las transferencias de dinero efectuadas por los depositantes en las sucursales de bancos autorizados en otros Estados miembros, ya que el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva limita la utilización con fines publicitarios de los datos relativos al sistema de garantía de depósitos. Sin mediar publicidad, los depositantes se habrían enterado de la existencia de sistemas de garantía más ventajosos paulatinamente y no habrían retirado inmediatamente cantidades importantes, lo que habría dado a las autoridades competentes un margen de tiempo para adoptar medidas de salvaguardia.

- 54 A este respecto, procede recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para determinar si una disposición del Derecho comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo (véase, en particular, la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 57).
- 55 Para apreciar si la citada medida era necesaria, debe subrayarse que la situación que el legislador comunitario intentó regular es una situación económicamente compleja. Antes de la adopción de la Directiva, no todos los Estados miembros disponían de sistemas de garantía de depósitos; además, la mayoría de los existentes no cubrían a los depositantes de sucursales creadas por las entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros. Por consiguiente, el legislador comunitario tuvo que analizar los efectos futuros e inciertos derivados de su intervención. Para ello, podía optar entre la prevención general de un riesgo y el establecimiento de un sistema de salvaguardia para casos concretos.
- 56 Ante esta situación, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del legislador comunitario por la suya. A lo sumo, sólo puede censurar la opción normativa de éste si resulta ser manifiestamente errónea o si los inconvenientes que causa a ciertos operadores económicos son desmesurados en comparación con las ventajas que pueda presentar por otro lado.
- 57 Del considerando decimocuarto de la Directiva resulta que el Parlamento y el Consejo optaron por evitar desde el principio cualquier distorsión del mercado que resultara del hecho de que las sucursales de ciertas entidades de crédito ofrecieran unos niveles de cobertura más altos que los ofrecidos por las entidades de crédito autorizadas por el Estado miembro de acogida. Puesto que la posibilidad de que se produjera tal distorsión no podía ser totalmente excluida, el legislador comunitario probó de modo suficiente en Derecho que perseguía un objetivo legítimo. Por otra

parte, la restricción que la «prohibición de exportar la cobertura» representa para las actividades de las entidades de crédito afectadas no es manifiestamente desmesurada.

- 58 Por consiguiente, también procede desestimar el motivo relativo a la inobservancia del principio de proporcionalidad.
- 59 Por estas razones, procede desestimar la pretensión de anulación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

Sobre el apartado 2 del artículo 4

- 60 Según el Gobierno alemán, la obligación, que figura en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva, de permitir el ingreso de sucursales en el sistema de garantía del Estado miembro de acogida, con el fin de completar la garantía prevista en su Estado de origen, es contraria al principio de supervisión por el Estado miembro de origen y al principio de proporcionalidad.

Sobre el motivo relativo a la violación del principio de supervisión por el Estado de origen

- 61 El Gobierno demandante alega que, en el momento de adoptar la Directiva, el legislador comunitario ya estaba obligado por el principio de supervisión por el

Estado de origen. Señala que la Segunda Directiva bancaria, cuya ejecución debían garantizar los Estados miembros antes del 1 de enero de 1993, estableció definitivamente dicho principio que, ya en 1985, había sido designado en el Libro blanco de la Comisión como un medio decisivo para armonizar y coordinar las disposiciones nacionales en el ámbito de los servicios financieros. Este Libro blanco había sido expresamente aprobado por el Consejo Europeo en 1985.

- 62 Según el Gobierno alemán, al adoptar el apartado 2 del artículo 4, el Parlamento y el Consejo violaron este principio. Si se hace uso de la garantía complementaria, la supervisión de los bancos, la competencia para efectuar verificaciones y la garantía de los depósitos ya no corresponderán exclusivamente a la Administración o al sistema de garantía del Estado miembro de origen, pasando a ser competencias compartidas entre el Estado de origen y el Estado de acogida. Ello tendría como consecuencia que el sistema de garantía de depósitos del Estado miembro de acogida, que soportaría el riesgo de insolvencia de la sucursal, no podría verificar suficientemente la liquidez y solvencia de ésta, por impedírsele la Segunda Directiva bancaria.
- 63 El Gobierno alemán señala además que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al ejercer sus facultades el legislador comunitario no puede apartarse de su práctica anterior sin justificación.
- 64 A este respecto procede señalar, en primer lugar, que no se ha demostrado que el legislador comunitario estableciera el principio de supervisión por el Estado de

origen en el ámbito del Derecho bancario con la intención de subordinar de manera sistemática a tal principio todas las demás normas en la materia. Además, por no tratarse de un principio establecido por el Tratado, el legislador comunitario podía apartarse de él, siempre que no abusara de la confianza legítima de los interesados. Puesto que aún no había intervenido en materia de garantía de depósitos, tal confianza legítima no podía existir.

- 65 Por estas razones, procede desestimar el motivo relativo a la violación del principio de supervisión por el Estado de origen.

Sobre el motivo relativo a la violación del principio de proporcionalidad

- 66 Según el Gobierno alemán, el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva es contrario al principio de proporcionalidad porque la medida que contiene no es indispensable para alcanzar el objetivo fijado.

- 67 A este respecto, el Gobierno alemán señala que los sistemas de garantía de depósitos del Estado miembro de acogida deben hacerse cargo de la diferencia entre la cobertura inferior prevista en el Estado miembro de origen y la cobertura superior adoptada en el Estado miembro de acogida e incluso, en ciertos casos, del total de la garantía.

- 68 Por ello, considera que la garantía complementaria implica considerables riesgos para los sistemas de garantía de depósitos del Estado miembro de acogida, puesto que estarían obligados a indemnizar a los depositantes a pesar de que el Estado de acogida ya no puede supervisar de forma suficiente la liquidez y la solvencia de la sucursal, no pudiendo, por lo tanto, prever o evitar la posible quiebra de una sucursal de una entidad extranjera. En todo caso, estos riesgos no pueden eliminarse por el hecho de que, conforme a los principios rectores que figuran en el

Anexo II de la Directiva, cada sistema de garantía pueda recabar todas las indicaciones pertinentes y pueda controlar estas informaciones de acuerdo con la autoridad del Estado miembro de origen encargada de la supervisión. En efecto, ninguna disposición obliga a las autoridades competentes del Estado miembro de origen a transmitir las informaciones necesarias.

- 69 Así pues, el Gobierno alemán considera que una disposición según la cual los sistemas de garantía de depósitos del Estado miembro de origen proporcionaran a las sucursales establecidas en otro Estado miembro una garantía complementaria que les permitiera alcanzar el nivel de garantía del Estado miembro de acogida habría constituido una solución alternativa menos radical. Afirma que esta solución, que, por lo demás, se menciona en el considerando decimotercero de la Directiva como una alternativa a la garantía complementaria, tendría la ventaja de que el riesgo de insolvencia —y, por tanto, la obligación de indemnizar a los depositantes— ya no se trasladaría al sistema de garantía del Estado miembro de acogida, sino que continuaría recayendo sobre el Estado de origen, el cual dispondría de posibilidades de supervisión ampliamente superiores.
- 70 A este respecto procede señalar que, de acuerdo con el considerando decimotercero, el objetivo del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva es superar los inconvenientes resultantes de la existencia, en un mismo territorio, de diferencias de indemnización y de condiciones desiguales de competencia entre las entidades nacionales y las sucursales de entidades de otros Estados miembros. Además, en el considerando decimosexto, el legislador comunitario estimó que debía tenerse en cuenta el coste de financiación del sistema de garantía y que parecía razonable establecer en 20.000 ECU el nivel de garantía mínimo armonizado. En el artículo 7 de la Directiva se prevé la posibilidad de no respetar dicho importe mínimo hasta el 31 de diciembre de 1999, de manera que, antes de dicha fecha, la garantía puede no ser superior a 15.000 ECU.
- 71 De dichos considerandos y disposiciones resulta que el legislador comunitario no quería imponer una carga demasiado pesada a los Estados miembros de origen que

no dispusieran aún de sistemas de garantía de depósitos o cuyos sistemas previeran una garantía inferior. Por ello, no podía obligarse a dichos Estados a soportar el riesgo vinculado a una cobertura superior derivada de la opción política de un determinado Estado miembro de acogida. La alternativa de obligar a los sistemas del Estado miembro de origen a ofrecer una cobertura complementaria, según propone el Gobierno demandante, no habría, pues, permitido alcanzar el objetivo perseguido.

72 Procede añadir que, como señala el Abogado General en los puntos 135 a 146 de sus conclusiones, la obligación impuesta al Estado miembro de acogida va acompañada de varios requisitos destinados a facilitar su labor. Así, el Estado miembro de acogida puede, con arreglo al apartado 3 del artículo 4, obligar a las sucursales que deseen acogerse a uno de sus sistemas de garantía a pagar una contribución y puede, según la letra a) del Anexo II de la Directiva, recabar del Estado de origen información sobre dichas sucursales. Además, el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de las obligaciones que incumben a las citadas sucursales como miembros del sistema de garantía de depósitos. De estas disposiciones se deduce que el apartado 2 del artículo 4 no tiene por efecto imponer una carga excesiva a los sistemas de garantía de los Estados miembros de acogida.

73 A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el motivo relativo a la violación del principio de proporcionalidad.

74 Por consiguiente, procede asimismo desestimar la pretensión de anulación del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva.

Sobre la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3

- 75 Según el Gobierno alemán, la adhesión obligatoria que resulta de la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva es contraria al párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado y al principio general de proporcionalidad.
- 76 En primer lugar, el Gobierno alemán alega que el principio de proporcionalidad enunciado en el párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado se concretó, en particular, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo relativas a dicha disposición, que especifican que, al adoptar medidas legislativas, la Comunidad deberá tener en cuenta las prácticas nacionales consolidadas y que las medidas adoptadas por la Comunidad deberán ofrecer a los Estados miembros varias formas alternativas para alcanzar los objetivos perseguidos.
- 77 Sin embargo, según el Gobierno alemán, al redactar la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, el Parlamento y el Consejo no tuvieron en cuenta el sistema existente en Alemania como «práctica nacional consolidada», en el sentido de las directrices del Consejo Europeo. Explica que, desde 1976, existe en este país un fondo de garantía de depósitos de la Bundesverband der deutschen Banken [Asociación de bancos alemanes] que es de adhesión voluntaria y que siempre ha funcionado bien.
- 78 Asimismo, la adhesión obligatoria que impone la Directiva no permite a los Estados miembros «varias formas alternativas» para aplicar la Directiva, como un sistema de garantía de depósitos voluntario. A este respecto, el Gobierno alemán considera que, puesto que la adhesión voluntaria constituye, desde el punto de vista de la competencia, una ventaja para las entidades de crédito, éstas se adherirían a un sistema de garantía de depósitos aunque el Estado no las obligara a ello. Así, en Alemania, en octubre de 1993, sólo cinco entidades, cuyo volumen de depósitos era poco elevado en su conjunto, permanecían fuera de tal sistema.

79 Por último, alega que la adhesión obligatoria hace recaer una carga excesiva sobre las entidades de crédito. Afirma que el sistema alemán demuestra que la protección de los depositantes podría llevarse a cabo aplicando medidas menos rigurosas, como la obligación del banco de informar a sus clientes sobre su adhesión a un sistema de garantía de depósitos.

80 Sin que sea necesario determinar el valor jurídico exacto de las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, invocadas al respecto por el Gobierno demandante, procede, en primer lugar, subrayar que, cuando el legislador comunitario procede a una armonización, no pueden respetarse todas las «prácticas nacionales consolidadas».

81 En segundo lugar, en el presente caso, la República Federal de Alemania es el único Estado miembro que invoca como tal práctica la adhesión voluntaria al sistema de garantía de depósitos.

82 En tercer lugar, ha quedado acreditado que el legislador comunitario estimaba indispensable garantizar un nivel mínimo armonizado de garantía de depósitos, independientemente del lugar de la Comunidad en que éstos se encuentren. Habida cuenta de este imperativo y del hecho de que en algunos Estados miembros no existía ningún sistema de garantía de depósitos, no puede reprocharse a dicho legislador el haber establecido la adhesión obligatoria, a pesar del buen funcionamiento de un sistema de adhesión voluntaria en Alemania.

83 Por último, debe añadirse que el propio Gobierno demandante admite que, en octubre de 1993, de trescientas entidades de crédito, sólo cinco no pertenecían a un sistema de garantía de depósitos. El efecto de la adhesión obligatoria se limita, pues, a obligar a esas pocas entidades de crédito a adherirse a dicho sistema y, por consiguiente, no puede considerarse excesivo.

84 Por las mismas razones, no puede reprocharse al legislador el no haber previsto una forma alternativa a la adhesión obligatoria, consistente, por ejemplo, en la obligación de informar a los clientes sobre una posible adhesión. En efecto, esta

otra obligación no habría permitido alcanzar el objetivo consistente en garantizar un nivel mínimo de garantía armonizado para todos los depósitos.

85 Por consiguiente, procede desestimar la pretensión de anulación de la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva.

86 De todas las consideraciones precedentes resulta que procede desestimar el recurso.

Costas

87 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea así lo hicieron y puesto que han sido desestimadas las pretensiones de la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas. Con arreglo al párrafo primero del apartado 4 de dicho artículo, la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha sido parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

3) La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de mayo de 1997.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias