CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL presentadas el 25 de noviembre de 2003 [1]

Índice

I. Introducción ..... I - 9429

II. Marco jurídico ..... I - 9429

A. Derecho comunitario ..... I - 9429

1. Directiva 94/19 ..... I - 9429

2. Directiva 77/780 CEE — Primera Directiva de coordinación ..... I - 9431

3. Directiva 89/646/CEE — Segunda Directiva de coordinación ..... I - 9432

4. Directiva 89/299/CEE — Directiva de fondos propios ..... I - 9432

5. Demás Directivas en materia de Derecho bancario ..... I - 9432

B. Derecho nacional ..... I - 9433

III. Antecedentes de hecho y procedimiento principal ..... I - 9434

IV. Cuestiones prejudiciales ..... I - 9436

V. Admisibilidad ..... I - 9438

A. Observaciones presentadas ..... I - 9438

B. Apreciación ..... I - 9439

VI. Primera cuestión prejudicial ..... I - 9440

A. Principales observaciones presentadas ..... I - 9441

B. Apreciación ..... I - 9443

1. Efecto directo de los artículos 3 y 7 de la Directiva 94/19 ..... I - 9443

a) Artículo 7 de la Directiva 94/19 ..... I - 9444

b) Artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/19 ..... I - 9444

c) Artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 ..... I - 9445

1 — Lengua original: alemán.

2. Responsabilidad del Estado miembro ..... I - 9449
a) Atribución de derechos a los particulares ..... I - 9450
b) Violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario .... I - 9451
c) Nexo causal directo ..... I - 9452
VII. Segunda cuestión prejudicial ..... I - 9453
A. Principales observaciones presentadas ..... I - 9453
B. Apreciación ..... I - 9455
1. Primera parte de la segunda cuestión prejudicial ..... I - 9455
a) Primera Directiva de coordinación ..... I - 9455
b) Segunda Directiva de coordinación ..... I - 9456
c) Directiva de fondos propios ..... I - 9457
d) Directiva 95/26 ..... I - 9457
2. Segunda parte de la segunda cuestión prejudicial ..... I - 9458
VIII. Tercera cuestión prejudicial ..... I - 9458
IX. Conclusión ..... I - 9459

I. Introducción

1. El presente procedimiento prejudicial se refiere a la cuestión de si 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,[2] u otras directivas en materia de entidades de crédito conceden a los depositantes el derecho a exigir medidas de supervisión de los bancos. Además, tiene por objeto determinar el alcance del principio de responsabilidad del Estado por los daños que hayan sufrido los particulares a consecuencia de infracciones del Derecho comunitario que le sean imputables.

2 — DO L 135, p. 5.

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

1. Directiva 94/19

2. El artículo 3 de la Directiva 94/19 establece:

«1. Cada Estado miembro velará por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de [...]

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.

[...]

2. Si una entidad de crédito no cumpliere 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 dicho sistema de garantía, tomarán las medidas necesarias, incluida la imposición de sanciones, para garantizar que la entidad de crédito de que se trate cumpla sus obligaciones.

3. Si con dichas medidas no se consiguiere garantizar que la entidad de crédito cumpla sus obligaciones, el sistema podrá, cuando la legislación nacional permita la exclusión de un miembro, con el acuerdo explícito de las autoridades competentes, notificar a la entidad de crédito su decisión de excluirla del sistema, con una antelación de al menos doce meses. Los depósitos realizados antes de expirar el período de notificación seguirán estando plenamente amparados por el sistema. Si, tras la expiración del plazo de notificación, la entidad de crédito no hubiere cumplido sus obligaciones, el sistema de garantía podrá, siempre con el acuerdo explícito de las autoridades competentes, proceder a la exclusión.

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.

5. Si una entidad de crédito cuya exclusión se proponga con arreglo al apartado 3 no pudiera adoptar medidas alternativas que cumplan las condiciones contempladas en el apartado 4, las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación la cancelarán en el acto.»

3. El artículo 7 establece, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

«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.

[...]

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.

[...]»

2. Directiva 77/780 CEE — Primera Directiva de coordinación

4. 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 [3] (en lo sucesivo, «Primera Directiva de coordinación»), establece, en su artículo 6, determinadas obligaciones de investigación a cargo de las autoridades competentes, destinadas a comprobar la solvencia y la liquidez de las entidades de crédito y el cumplimiento de los demás requisitos adecuados para la protección del ahorrador.

5. El duodécimo considerando indica:

«[...] será necesario requerir de las entidades de crédito exigencias financieras equivalentes para asegurar garantías similares a los ahorradores así como condiciones de competencia justas entre entidades de una misma categoría».

3 — DO L 322, p. 30; EE 06/02, p. 21.

3. Directiva 89/646/CEE — Segunda Directiva de coordinación

6. 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 [4] (en lo sucesivo, «Segunda Directiva de coordinación»), persigue, conforme a su cuarto considerando, «la realización de la armonización esencial, necesaria y suficiente para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial, que permita la concesión de una autorización única, válida en toda la Comunidad, y la aplicación del principio de supervisión por el Estado miembro de origen».

4. Directiva 89/299/CEE — Directiva de fondos propios

7. La Directiva 89/299/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito, [5] completa la Segunda Directiva, que requiere la determinación de los fondos propios.

8. Su artículo 7 exige demostrar a satisfacción de las autoridades competentes el cumplimiento de las disposiciones de los artículos 2 a 6.

5. Demás Directivas en materia de Derecho bancario

9. El decimoquinto considerando de la Directiva 95/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 1995, por la que se modifican las Directivas 77/780/CEE y 89/646/CEE, relativas a las entidades de crédito, las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE, relativas al seguro directo distinto del seguro de vida, las Directivas 79/267/CEE y 92/96/CEE, relativas al seguro directo de vida, la Directiva 93/22/CEE, relativa a las empresas de inversión, y la Directiva 85/611/CEE, sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) con objeto de reforzar la supervisión prudencial, [6] precisa:

«[...] con el fin de reforzar la supervisión prudencial de las entidades financieras y la protección de los clientes de las entidades financieras, es conveniente estipular que todo auditor deberá informar rápidamente a las autoridades competentes cuando, en los casos previstos en la presente Directiva y en el ejercicio de su función, tenga conocimiento de determinados hechos que puedan afectar gravemente a la situación financiera o a la organización administrativa y contable de una entidad financiera».

4 — DO L 386, p. 1.
5 — DO L 124, p. 16.
6 — DO L 168, p. 7.

10. El undécimo considerando de la Directiva 92/30/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1992, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada, [7] señala:

«[...] la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada debe tener especialmente como objetivo proteger los intereses de los depositantes de dichas entidades y garantizar la estabilidad del sistema financiero».

11. El octavo considerando de la Directiva 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito, [8] indica:

«[...] el establecimiento de normas básicas comunes para los fondos propios de las entidades constituye un elemento esencial del mercado interior en el sector de los servicios de inversión, puesto que los fondos propios sirven para garantizar la continuidad de las entidades y proteger a los inversores».

12. La segunda cuestión prejudicial se remite también a algunos considerandos de la Directiva 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables. [9]

B. *Derecho nacional*

13. El artículo 6, apartados 3 y 4, de la Kreditwesengesetz (Ley sobre el crédito; en lo sucesivo, «KWG»), en la versión pertinente en el asunto principal, establece lo siguiente:

«3. En el marco de las funciones que se le han encomendado, el Bundesaufsichtsamt puede dirigir a las entidades de crédito y a sus administradores las instrucciones que sean apropiadas y necesarias para evitar o subsanar las irregularidades que puedan poner en peligro la seguridad de los valores patrimoniales que se les han confiado o afectar a la correcta ejecución de las operaciones bancarias o de los servicios financieros.

4. El Bundesaufsichtsamt ejercerá las funciones que se le encomiendan en virtud de la presente Ley y de otras leyes únicamente en aras del interés general.»

14. El artículo 33 de la KWG regula la denegación de la autorización para realizar

7 — DO L 110, p. 52.
8 — DO L 141, p. 1.
9 — DO L 141, p. 27.

operaciones bancarias y prestar servicios financieros, y el artículo 35, la cancelación de dicha autorización. El artículo 44 de la KWG regula las inspecciones de las entidades bancarias y el artículo 45 de la KWG prohíbe o limita, entre otras, la retirada de fondos en caso de insuficiencia de fondos propios o de liquidez. Conforme al artículo 46 de la KWG, en determinados supuestos pueden adoptarse medidas cautelares. El artículo 46 *bis* de la KWG permite imponer una prohibición de transmisiones y pagos, cerrar la entidad o prohibir la recepción de pagos.

15. El artículo 839, apartado 1, del Bürgerliches Gesetzbuch [10] (Código civil alemán; en lo sucesivo, «BGB») establece lo siguiente:

«Todo funcionario que, con dolo o culpa, incumpla las obligaciones que le imponga el ejercicio de su cargo para con un tercero estará obligado a indemnizar a éste por el daño que le haya causado.»

16. El artículo 34, apartado 1, de la Grundgesetz [11] (Ley fundamental alemana; en lo sucesivo, «GG») establece lo siguiente:

«Cuando alguien en ejercicio de una función pública que le haya sido confiada incumpla los deberes que la función le imponga con respecto a un tercero, la responsabilidad recaerá, en principio, sobre el Estado o el órgano a cuyo servicio se encuentre.»

III. Antecedentes de hecho y procedimiento principal

17. El Sr. Peter Paul, la Sra. Cornelia Sonnen-Lütte, la Sra. Christel Mörkens y otras personas (en lo sucesivo, «Paul y otros») habían efectuado depósitos en el BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG, con domicilio social en Düsseldorf (en lo sucesivo, «BVH Bank»), que no era miembro de ningún sistema de garantía de depósitos. En 1987, este banco había obtenido del Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (organismo público de supervisión de entidades de crédito; en lo sucesivo, «Bundesaufsichtsamt») licencia para realizar operaciones bancarias con la condición de no explotar el negocio de depósitos hasta que se adhiriera al mecanismo de garantía de una asociación de entidades de crédito y, en tanto no lo hiciera, de informar a sus clientes sobre la inexistencia de un mecanismo de garantía.

18. Entre 1987 y 1992, el BVH Bank solicitó en vano su admisión en el Einlagensicherunsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. (Fondo de Garantía de Depósitos de la Asociación Alemana de Banca); a partir de entonces, no volvió a tramitar el procedimiento de admisión, pues no cumplía los requisitos exigidos para la admisión.

10 — RGBl. 1896, p. 195.
11 — BGBl. 1949, p. 1.

19. La difícil situación patrimonial del banco indujo al Bundesaufsichtsamt a realizar en 1991, 1995 y 1997 inspecciones especiales con arreglo al artículo 44 de la KWG. A raíz de la tercera de estas inspecciones especiales, el Bundesaufsichtsamt ordenó, con efecto a 19 de agosto de 1997, una suspensión provisional de actividades con arreglo al artículo 46 *bis* de la KWG.

20. El 14 de noviembre de 1997, el Bundesaufsichtsamt instó la quiebra del banco y canceló la aprobación concedida a éste para realizar operaciones bancarias.

21. El procedimiento de quiebra se inició el 1 de diciembre de 1997. Paul y otros habían abierto cuentas a plazo fijo en el BVH Bank los días 17 de junio de 1993, 28 de febrero de 1994 y 7 de junio de 1995. Hasta ahora, no han conseguido recuperar sus créditos correspondientes a dichas cuentas, consignados en la masa de la quiebra por importe de 131.455,80 DEM, 101.662,51 DEM y 66.976,20 DEM. Todavía no se ha resuelto en qué medida les corresponde una cuota de la masa de la quiebra.

22. Paul y otros reclamaron de la República Federal de Alemania la indemnización de los daños producidos alegando que ésta no había adaptado su Derecho interno a la Directiva 94/19 dentro del plazo señalado, que concluyó el 1 de julio de 1995,[12] y que el Bundesaufsichtsamt no había cumplido debidamente sus obligaciones de supervisión bancaria. Alegan que, teniendo en cuenta que las inspecciones especiales habían puesto de manifiesto la situación del banco, el Bundesaufsichtsamt habría debido decretar una suspensión provisional de actividades antes incluso de que efectuaran el desembolso de sus depósitos, o bien adoptar medidas con arreglo a los artículos 6, apartado 3, 33, 45 y 46 de la KWG. En particular, la circunstancia, que el Bundesaufsichtsamt conocía, de que ya con anterioridad el banco no cumpliera los requisitos para su admisión en el fondo de garantía de depósitos era motivo suficiente, a su entender, para llevar a cabo una inspección.

23. El Landgericht Bonn estimó la demanda por adaptación tardía del Derecho interno a la Directiva 94/19, aplicando el criterio jurídico de responsabilidad del Estado impuesta por el Derecho comunitario, en el marco del límite máximo de 20.000 ECU fijado en dicha Directiva.

24. En cambio, por exceder de dicho límite la pretensión de indemnización del daño, la demanda no prosperó en todo lo demás ante el Landgericht Bonn, ni, en segunda instancia, ante el Oberlandesgericht Köln. Ambos órganos jurisdiccionales negaron el derecho de Paul y otros a obtener una indemnización frente al Estado porque, aun suponiendo que se hubiera incumplido una obligación, el Bundesaufsichtsamt no estaba obligado a cumplir las obligaciones que le incumben en el ejercicio de su cargo frente a los demandantes, ya que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, de la KWG, dicha administración debe ejercer las funciones que se le encomiendan únicamente en aras del interés público.

12 — El Derecho alemán no se adaptó a la Directiva 94/19 hasta el 16 de julio de 1998.

25. Contra dicha sentencia desestimatoria Paul y otros interpusieron un recurso de casación ante el Bundesgerichtshof y alegaron esencialmente que lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, de la KWG no es compatible con diversas directivas, con las que se ha armonizado paulatinamente la normativa relativa a la supervisión de las entidades de crédito, destinada, en particular, a proteger a ahorradores y depositantes.

26. Aunque el Bundesgerichtshof considera posible que la concesión de derechos a los acreedores de contratos de depósitos también se extienda a las medidas administrativas necesarias para instaurar un sistema de garantía de depósitos y asegurar su integridad, duda que las disposiciones de la Directiva concedan a los demandantes del procedimiento principal el derecho a obtener una indemnización por la pérdida de sus depósitos por el importe total de éstos.

27. Por tanto, conforme a las consideraciones del Bundesgerichtshof, lo dispuesto en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 únicamente tiene por objetivo lograr y mantener el buen funcionamiento del sistema de garantía de depósitos.

28. El Bundesgerichtshof entiende que, para la apreciación jurídica del recurso de casación, resulta determinante averiguar si el artículo 6, apartado 4, de la KWG genera obligaciones del Estado únicamente en aras del interés público, o si dicha disposición debe dejarse sin aplicar en virtud de la primacía de las normas comunitarias y, consiguientemente, decidió, mediante resolución de 16 de mayo de 2002, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales.

IV. Cuestiones prejudiciales

1. ¿Otorgan los artículos 3 y 7 de la Directiva 94/19 [...] a los depositantes, además del derecho a obtener una indemnización de un sistema de garantía de depósitos, en caso de indisponibilidad de sus depósitos, de hasta el importe establecido en el artículo 7, apartado 1, el derecho más amplio a que las autoridades competentes hagan uso de las medidas mencionadas en el artículo 3, apartados 2 a 5, y, en caso necesario, incluso cancelen la aprobación de la entidad de crédito?

   De otorgarse tal derecho al depositante, ¿comprende también este derecho la facultad de reclamar la reparación de un perjuicio causado por un comportamiento indebido de las autoridades competentes en una cuantía superior al importe establecido en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva [94/19]?

2. ¿Confieren las disposiciones de las Directivas de armonización del Derecho en materia de supervisión de las entidades bancarias que se enumeran a continuación, individual o conjuntamente y, en su caso, a partir de qué fecha, derechos al ahorrador e inversor en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros deben adoptar las medidas de supervisión que les imponen tales Directivas en interés de dichas personas y, en caso de un comportamiento indebido, responder de éste,

o contiene la Directiva 94/19 [...] una normativa especial exhaustiva para todos los casos de indisponibilidad de depósitos?

¿Aportan las Directivas

— Directiva 77/780 [...], artículo 6, apartado 1, y considerandos cuarto y duodécimo;

— Directiva 89/646 [...], artículo 3, artículos 4 a 7, artículos 10 a 17 y undécimo considerando;

— Directiva 89/299 [...], artículo 7, en relación con los artículos 2 a 6;

— Directiva 95/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 1995, [por la que se modifican las Directivas 77/780/CEE y 89/646/CEE, relativas a las entidades de crédito, las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE, relativas al seguro directo distinto del seguro de vida, las Directivas 79/267/CEE y 92/96/CEE, relativas al seguro directo de vida, la Directiva 93/22/CEE, relativa a las empresas de inversión y la Directiva 85/611/CEE, sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) con objeto de reforzar la supervisión prudencial] (DO L 168, p. 7), decimoquinto considerando.

— 92/30/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1992, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada (DO L 110, p. 52), undécimo considerando,

— 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (DO L 141, p. 1), octavo considerando, o

— 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables (DO L 141, p. 27), considerandos segundo, quinto, vigésimo noveno, trigésimo segundo, cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo,

criterios interpretativos para responder a la cuestión anterior, con independencia de si, por lo demás, contienen disposiciones jurídicas aplicables en el presente caso?

3. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia reconozca que las Directivas enumeradas o alguna de ellas otorgan a los ahorradores o inversores el derecho a que las autoridades competentes adopten medidas de supervisión en interés suyo, se plantean asimismo las siguientes cuestiones:

¿Tiene el derecho del ahorrador o del inversor a la adopción de medidas de supervisión en interés suyo efecto directo en un procedimiento sustanciado contra el Estado miembro, en el sentido de que las normas nacionales que se opongan a aquél deben dejarse inaplicadas?, o ¿responde el Estado miembro que no haya respetado este derecho de los ahorradores o inversores al adaptar su Derecho interno a las Directivas únicamente con arreglo a los principios de Derecho comunitario sobre la responsabilidad del Estado?

En este último caso, ¿ha incurrido el Estado miembro en una infracción suficientemente grave del Derecho comunitario si no ha reconocido la concesión de un derecho a la adopción de medidas de supervisión?

V. Admisibilidad

A. *Observaciones presentadas*

29. Respecto a las objeciones de inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales formuladas por otras partes, *Paul y otros* alegan que, en el procedimiento principal, no se ha negado la existencia de los derechos que invocan. Entre las medidas que, en su opinión, deberían haberse adoptado, figura la cancelación de la aprobación.

30. En opinión del *Gobierno alemán* las cuestiones prejudiciales son admisibles porque se refieren a la interpretación del Derecho comunitario y no a la declaración de un comportamiento (irregular) concreto.

31. El *Gobierno español* considera inadmisible la primera cuestión prejudicial porque los depósitos se efectuaron antes de que expirara el plazo de adaptación del Derecho nacional a la Directiva. Afirma que la segunda cuestión es inadmisible porque no se especifican las medidas de supervisión de los bancos que deberían haberse adoptado. La tercera cuestión prejudicial también es inadmisible, ya que se basa en las cuestiones primera y segunda.

32. El *Gobierno irlandés* señala que la segunda parte de la primera cuestión puede tener carácter hipotético, si la Directiva 94/19 aún no había entrado en vigor en la fecha de autos. Sin embargo, considera que corresponde en último término al órgano jurisdiccional nacional apreciar la necesidad de plantearla.

33. El *Gobierno del Reino Unido* expresa sus dudas sobre la admisibilidad de la segunda cuestión prejudicial. Entiende que el contexto fáctico y jurídico no se ha precisado suficientemente porque del procedimiento principal no se deduce qué medidas de supervisión deberían haberse adoptado.

34. La *Comisión* se pregunta si este procedimiento no presenta carácter hipotético. Así, el Bundesaufsichtsamt impuso al BVH Bank medidas de supervisión sin que éstas evitaran la quiebra del banco y la pérdida de los depósitos. Por tanto, resulta dudoso el supuesto de hecho de que parte el procedimiento, esto es, la afirmación de que, si el Derecho interno se hubiera adaptado a la Directiva dentro del plazo señalado, se habría supervisado el banco y se habría evitado la pérdida de los depósitos.

B. *Apreciación*

35. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales está supeditada al cumplimiento de varios requisitos.

36. Así, la necesidad de dar una interpretación del Derecho comunitario que sea útil para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho sobre los que se basan tales cuestiones. [13]

37. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha señalado que la exigencia de que el juez nacional defina el contexto fáctico y el

13 — Sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros (asuntos acumulados C-320/90 a C-322/90, Rec. p. I-393), apartado 6, y autos de 19 de noviembre de 1993, Banchero (C-157/92, Rec. p. I-1085), apartado 4; de 9 de agosto de 1994, La Pyramide (C-378/93, Rec. p. I-3999), apartado 14; de 23 de marzo de 1995, Saddik (C-458/93, Rec. p. I-511), apartado 12, y de 28 de junio de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979), apartado 15.

régimen normativo en que se inscriben las cuestiones que plantea es menos imperativa cuando las cuestiones se refieren a aspectos técnicos precisos y permiten al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil aunque el juez nacional no haya expuesto de forma exhaustiva la situación fáctica y jurídica. [14]

38. Por tanto, aun cuando se considerara que la información proporcionada en la resolución de remisión no es exhaustiva, es suficiente, en cualquier caso, para permitir al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil.

39. A ello hay que añadir que la información que proporcionan las resoluciones de remisión sirve no sólo para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas puedan tener la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia ha recordado a este respecto que le incumbe velar por que sea salvaguardada esta posibilidad, teniendo en cuenta que, con arreglo a la citada disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican las resoluciones de remisión. [15]

40. Este requisito también se cumple, como muestra el número y el contenido de las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, especialmente las de los Estados miembros.

41. Por último, la resolución de remisión también cumple el requisito de que el órgano jurisdiccional nacional explique las razones precisas que le llevan a albergar dudas sobre la interpretación del Derecho comunitario y a considerar necesario plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. [16]

42. De ello se deduce la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

VI. Primera cuestión prejudicial

43. Mediante la primera cuestión prejudicial el Bundesgerichtshof desea averiguar esencialmente si lo dispuesto en los artículos 3 y 7 de la Directiva 94/19 tiene efecto directo y confiere a los depositantes el derecho a exigir del organismo de supervisión de las entidades de crédito la adopción de las medidas a que se refiere el artículo 3, apartados 2 a 5, de

14 — Sentencia de 3 de marzo de 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec. p. I-763), apartado 13, y autos de 13 de marzo de 1996, Banco de Fomento e Exterior (C-326/95, Rec. p. I-1385), apartado 8, y de 30 de junio de 1997, Banco de Fomento e Exterior (C-66/97, Rec. p. I-3757), apartado 9.

15 — Sentencia de 1 de abril de 1982, Holdijk (asuntos acumulados 141/81 a 143/81, Rec. p. 1299), apartado 6, y autos dictados en los asuntos Saddik (citado en la nota 13 *supra*), apartado 13, y Laguillaumie (citado en la nota 13 *supra*), apartado 24.

16 — Autos de 25 de junio de 1996, Italia Testa (C-101/96, Rec. p. I-3081), apartado 6; de 8 de julio de 1998, Agostini (C-9/98, Rec. p. I-4261), apartado 6, y Laguillaumie (citado en la nota 13 *supra*), apartado 16.

dicha Directiva. Además, se plantea la cuestión de si, en su caso, puede reclamarse una indemnización de los perjuicios sufridos por una cantidad que supere la mencionada en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/19.

A. *Principales observaciones presentadas*

44. De entre las partes que han presentado observaciones, *Paul y otros* son los únicos que consideran que la Directiva 94/19 también tiene por finalidad la protección de los depositantes y que, por razón de su eficacia, les confiere determinados derechos. Entre ellos se encuentra también el derecho a que las autoridades competentes en materia de supervisión de las entidades de crédito hagan uso de las medidas mencionadas en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19, es decir, en caso necesario, también la cancelación de la aprobación concedida a la entidad.

45. Consideran que, en caso de incumplimiento de las obligaciones de supervisión, también se genera la responsabilidad del Estado. Dicha responsabilidad no está limitada por el artículo 7, que no contiene ningún régimen exhaustivo en materia de responsabilidad. En su opinión, reconocer, en el presente caso, la existencia de dicha responsabilidad del Estado tampoco sería excesivo, puesto que el Derecho alemán impone requisitos estrictos para el nacimiento de tal responsabilidad.

46. Por el contrario, los *Gobiernos alemán, del Reino Unido, irlandés, portugués y español,* así como la *Comisión,* opinan esencialmente que el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 no impone obligaciones de protección más amplias a favor de los depositantes.

47. El *Gobierno alemán* entiende que las medidas a que se refiere el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 están destinadas exclusivamente a asegurar la integridad del sistema de garantía de depósitos y no confieren derechos subjetivos. Basa su opinión en el tenor, el sistema y la finalidad de la Directiva 94/19 así como, al igual que la Comisión, en el principio de seguridad jurídica.

48. Respecto a la responsabilidad por las medidas de supervisión de las entidades de crédito, el Gobierno alemán considera que el artículo 7 contiene un régimen exhaustivo. Habida cuenta del amplio alcance de las consecuencias de una responsabilidad que excediera de lo dispuesto en dicho artículo, tal responsabilidad debería haberse establecido en la Directiva de manera expresa.

49. Según el *Gobierno español,* la única finalidad de la Directiva 94/19 es la armonización del sector bancario y, aparte de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, no confiere derechos subjetivos. En el presente

caso no se reúnen los requisitos para que puedan generarse derechos subjetivos ni responsabilidad del Estado.

50. En opinión del *Gobierno irlandés*, la Directiva 94/19 únicamente lleva a cabo una armonización de las garantías mínimas. El artículo 7, apartado 1, y el artículo 10, apartado 1, son las únicas disposiciones con efecto directo. El artículo 3, apartados 2 a 5, tiene por objeto simplemente garantizar que las entidades de crédito cumplan las obligaciones que les incumben en un régimen de garantía de depósitos. Consiguientemente, por su propia naturaleza, no puede generar derechos a favor de los particulares. Además, la Directiva no regula la forma ni las características del sistema de garantía.

51. Por lo que se refiere a la responsabilidad, el Gobierno irlandés señala que parece dudosa la existencia de un nexo causal entre una infracción del artículo 3, apartados 2 a 5 (no adopción de las medidas de supervisión), y el daño sufrido por el depositante. Por último, tampoco se cumplen otros requisitos para el nacimiento de la responsabilidad del Estado. Así, las disposiciones controvertidas en el presente asunto no confieren derechos a los particulares y, habida cuenta del amplio margen de discrecionalidad de que disponen las autoridades nacionales, no cabe hablar de infracción suficientemente caracterizada.

52. En opinión del *Gobierno portugués*, los particulares únicamente pueden exigir de las autoridades competentes la implantación de un sistema de garantía de depósitos que asegure la devolución de sus depósitos hasta cierta cantidad, puesto que las medidas mencionadas en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 tienen como único objeto proporcionar estabilidad y eficacia al sistema de garantía de depósitos.

53. El *Gobierno del Reino Unido* hace hincapié en que el vigesimocuarto considerando de la Directiva 94/19 excluye expresamente la responsabilidad del Estado por encima de la cantidad contemplada en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva. La responsabilidad del Estado no puede proporcionar al depositante una cantidad superior a la que obtendría de haberse adaptado correctamente el Derecho interno a la Directiva 94/19 y haberse aplicado correctamente dicha Directiva.

54. Según la *Comisión*, del propio tenor literal del artículo 3 de la Directiva 94/19 se deduce que no confiere a los particulares ningún derecho a exigir de las autoridades de supervisión la adopción de las medidas a que se refieren los apartados 2 a 5 de dicho artículo. Puesto que esas disposiciones no hacen referencia a las personas interesadas, no es posible determinar quienes podrían ser los eventuales titulares de derechos. Además, el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 94/19 establece expresamente que corresponde a los Estados miembros la facultad de adoptar disposiciones que ofrezcan una cobertura de los depósitos más elevada o más completa. El sentido y la finalidad de la Directiva 94/19 tampoco permiten deducir la existencia de un derecho subjetivo de los depositantes a la adopción de medidas de

supervisión. En apoyo de su tesis la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [17] Conceder a los depositantes el derecho a que se adopten medidas de supervisión sería contrario al sistema, porque la normativa comunitaria de protección de los consumidores no concede derechos preventivos, sino únicamente compensatorios. Por lo demás, las medidas de supervisión deben tomarse en aras del interés general.

55. La Comisión entiende que, habida cuenta de que la situación no está clara para los Estados miembros, tampoco sería compatible con el principio de seguridad jurídica deducir de la Directiva 94/19 un derecho a la adopción de medidas de supervisión.

56. Por último, la Comisión se muestra contraria a suavizar los requisitos de la responsabilidad del Estado y considera contrario a la equidad afirmar la responsabilidad de los Estados miembros en este contexto.

B. *Apreciación*

57. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la terminología, en los escritos presentados se emplean, en parte, distintos conceptos para referirse al mismo fenómeno jurídico, como efecto directo, aplicabilidad directa o vigencia directa. [18] En lo sucesivo me atendré a la terminología empleada por el Tribunal de Justicia, que, en materia de directivas, habla habitualmente de efecto directo. [19]

58. La primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente se refiere a dos problemas fundamentales que deben ser analizados por separado. Por una parte se trata de la cuestión del efecto directo de los artículos 3 y 7 de la Directiva 94/19. Por otra parte, debe examinarse en qué medida un eventual incumplimiento de dichas disposiciones puede generar un derecho de indemnización en el marco de la responsabilidad del Estado.

1. Efecto directo de los artículos 3 y 7 de la Directiva 94/19

59. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia se ha tratado en repetidas ocasiones y de manera diversa la cuestión de si la Directiva 94/19 tiene por objeto la protección de los consumidores, es decir, de los depositantes, y, de ser así, en qué medida. A este respecto debe señalarse que el objetivo de una Directiva no es decisivo por sí solo,

17 — Sentencia de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, Rec. p. I-2405).

18 — Respecto a esta problemática, véanse, Klein, Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischen Gemeinschaftsrecht, Saarbrücken, 1988, pp. 3 y ss., y Klagian, «Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien» en Zeitschrift für öffentliches Recht, 2001, pp. 305 y ss.

19 — Véase Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts-Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht, Colonia, 1994, p. 68.

sino que lo determinante es la disposición concreta cuyo efecto directo se examina. Aunque nadie niega que la Directiva 94/19 también protege los intereses de los depositantes, esta circunstancia no es, en último término, decisiva por sí sola, en particular porque una directiva puede perseguir varios objetivos. Así sucede también en el caso de la Directiva 94/19, como muestran muchos de sus considerandos.

60. Según reiterada jurisprudencia, «cuando las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro del plazo señalado, bien cuando haya procedido a una adaptación incorrecta». [20]

61. En este contexto hay que señalar previamente que, en su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente ha declarado expresamente que el Derecho alemán aún no había sido adaptado a la Directiva 94/19 en el momento en que ocurrieron los hechos del procedimiento principal.

20 — En este sentido véanse las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), apartado 25; de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969), apartado 7; de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839), apartado 29; de 25 de mayo de 1993, Mohsche (C-193/91, Rec. p. I-2615), apartado 17, y de 26 de septiembre de 2000, IGI (C-134/99, Rec. p. I-7717), apartado 36.

62. Por tanto, queda por examinar si las disposiciones controvertidas de la Directiva no están sometidas a condición alguna desde el punto de vista de su contenido y son suficientemente precisas para permitir a los particulares invocarlas frente al Estado.

a) Artículo 7 de la Directiva 94/19

63. Respecto al artículo 7 de la Directiva 94/19, al que hace referencia la primera cuestión prejudicial, debe señalarse, en primer lugar, que nadie niega su efecto directo y, en segundo lugar, que no es objeto del procedimiento principal. En efecto, el derecho reconocido en dicha disposición ya fue reconocido en el procedimiento principal y la demandada, consiguientemente, condenada.

64. Por lo demás, es preciso indicar que el artículo 7 regula determinados derechos de garantía, pero no guarda relación con las medidas de supervisión que constituyen el objeto de la primera cuestión prejudicial.

b) Artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/19

65. Lo mismo puede decirse respecto al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/19.

En efecto, esta disposición impone esencialmente a los Estados miembros la obligación de velar «por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos». Por lo demás, esta disposición faculta a los Estados miembros a eximir a una entidad de crédito de la obligación de pertenecer a un sistema de garantía de depósitos cuando concurran determinados requisitos.

66. Sin embargo, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva no contiene ninguna disposición concreta relativa a las medidas de supervisión, que constituyen el objeto de la primera cuestión prejudicial. Dichas normas se encuentran en los demás apartados del artículo 3 de la Directiva 94/19.

67. Por tanto, la primera cuestión prejudicial debe entenderse en el sentido de que mediante ella se pretende dilucidar si lo dispuesto en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 confiere a los particulares el derecho a que las autoridades competentes hagan uso de las medidas que contempla.

c) Artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19

68. Antes de pasar a examinar el carácter incondicional y la precisión, desde el punto de vista de su contenido, de las disposiciones de la Directiva en materia de supervisión relevantes en el presente asunto, me gustaría llamar la atención sobre otro problema que se plantea en este contexto.

69. Es evidente, sin necesidad de mayores comprobaciones, que, a consecuencia de la regulación de los requisitos de aprobación y de las disposiciones de vigilancia, lo dispuesto en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 produce unos efectos gravosos sobre las entidades de crédito si se reconoce el efecto directo de dichas disposiciones. Por tanto, se suscita la cuestión de si tales disposiciones de la Directiva, que imponen una serie de obligaciones y producen efectos en beneficio de terceros, pueden tener efecto directo, de manera que los particulares puedan invocarlas ante los tribunales nacionales.

70. No obstante, hay que considerar que, tras la sentencia dictada en el asunto Großkrotzenburg, [21] este problema ha sido suficientemente aclarado. En ese asunto se trataba de la cuestión del efecto directo de disposiciones de una directiva en materia de medio ambiente [22] conforme a las cuales debían tenerse en cuenta los resultados de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en el marco del procedimiento de autorización de la construcción de

21 — Sentencia de 11 de agosto de 1995, Wärmekraftwerk Großkrotzenburg (C-431/92, Rec. p. I-2189).

22 — Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

determinadas instalaciones. Dicho requisito podía constituir un obstáculo para el titular del proyecto. El Tribunal de Justicia afirmó el efecto directo de dichas disposiciones de la directiva, sin imponer otros requisitos, aparte del carácter suficientemente preciso de tales disposiciones.

71. Por tanto, la sentencia del Tribunal de Justicia debe entenderse en el sentido de que las disposiciones de una directiva tienen efecto directo aunque sean perjudiciales para terceros. [23]

72. Una disposición comunitaria es incondicional, desde el punto de vista de su contenido, cuando no está sujeta a ninguna condición ni subordinada, en su ejecución o en sus efectos, a la adopción de ningún acto de las instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros. [24]

73. En cambio, una disposición de una directiva es suficientemente precisa si establece de manera general e inequívoca preceptos determinados, relativos a la materia objeto del régimen y a las personas destinatarias. [25] A tal fin, la precisión sobre el ámbito objetivo y personal de aplicación de una disposición de una directiva depende de la exhaustividad del régimen. El Tribunal de Justicia ha afirmado la concurrencia de tal «exhaustividad jurídica» [26] cuando las disposiciones pertinentes puedan aplicarse sin necesidad de que los Estados miembros adopten normas que precisen su contenido.

74. A continuación, paso a examinar las disposiciones relativas a las medidas de supervisión, [27] para comprobar si son incondicionales y suficientemente precisas. [28]

75. De todas las disposiciones que deben examinarse, es decir, los apartados 2 a 5 del artículo 3 de la Directiva 94/19, puede afirmarse que únicamente regulan las relaciones entre la entidad de crédito afectada, las autoridades y el sistema de garantía. Ninguna de ellas se refiere a las relaciones jurídicas entre los depositantes y la entidad de crédito, las autoridades o el sistema de

23 — Véase Epiney, «Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien», Deutsches Verwaltungsblatt 1996, p. 433, especialmente p. 437.

24 — Sentencias de 4 de diciembre de 1974, Von Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartados 13 y 14; de 3 de abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (28/67, Rec. p. 211 y ss., especialmente p. 216), y de 23 de febrero de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava y otros (C-236/92, Rec. p. I-483).

25 — Sentencia Becker, citada en la nota 20 *supra*, apartado 27.

26 — Sentencia de 12 de mayo de 1987, Trän y otros (asuntos acumulados 372/85 a 374/85, Rec. p. 2141), apartado 25.

27 — Respecto al efecto directo de disposiciones de directivas relativas a la supervisión de entidades de crédito y de seguros, véase Gratias, Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt, 1999, pp. 150 y ss; Schenke/Ruhting, «Amtshaftungsansprüche von Bankkunden», Neue Juristische Wochenschrift, 1994, p. 2324.

28 — Véase Jarass, «Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts», Neue Juristische Wochenschrift, 1990, p. 2420 (especialmente pp. 2422 y ss.); Winter, «Direktwirkung von EG-Richtlinien», Deutsches Verwaltungsblatt, 1991, p. 657; Augi/Baratella, «Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien», The European Legal Forum, 2000, pp. 83 y 84; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, «De nuevo sobre el efecto de las directivas», Noticias de la Unión Europea, 2002, p. 115; Colgan, «Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives», European public law, 2002, p. 545; Edward, Direct effect: myth, mess or mystery?, 2002, p. 215.

garantía. Las disposiciones regulan una serie de competencias y obligaciones de las entidades de crédito, de las autoridades y de los sistemas de garantías, pero no derechos u obligaciones de los depositantes.

76. Además, debe señalarse que, tanto las medidas de supervisión en general como, en particular, las mencionadas en los apartados 2 a 5 del artículo 3, no se adoptan sólo en aras de los intereses de los depositantes, ni mucho menos de los intereses de los depositantes de la entidad de crédito de que se trate en cada caso concreto. La finalidad de las medidas de supervisión consiste en que las entidades de crédito cumplan sus obligaciones. Antes de adoptar medidas de supervisión debe procederse a una ponderación exhaustiva de varios intereses, ya que los intereses de determinados depositantes pueden estar en conflicto, entre otros, con los de los demás depositantes o con determinados intereses públicos. La protección de intereses distintos de los del depositante, como, por ejemplo, el interés en el correcto funcionamiento del sector bancario, excluye incluso, por principio, que se tenga exclusivamente en cuenta los intereses de los depositantes.

77. Desde este punto de vista, el reconocimiento de derechos de particulares, en concreto, de los depositantes, requeriría que éstos también pudieran hacer valer otros intereses, distintos de los suyos, en concreto, el interés común. Sin embargo, los derechos de los particulares únicamente se reconocen cuando se trata de proteger intereses jurídicos de personas afectadas. Un reconocimiento de derechos que exceda de este límite implicaría la posibilidad de ejercer la acción popular. Sin embargo, dicha posibilidad no se ajusta al principio jurídico comunitario del efecto directo de las directivas.

78. Conforme al artículo 3, apartado 2, las autoridades competentes deben adoptar, en colaboración con el sistema de garantía, todas las «medidas necesarias», [29] incluida la imposición de sanciones, para garantizar que la entidad de crédito de que se trate cumpla sus obligaciones.

79. No me cabe ninguna duda de que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 94/19 no cumple el requisito del carácter incondicional desde el punto de vista del contenido. Así se deduce de su propio tenor literal, que obliga a las autoridades competentes, en colaboración con los sistemas de garantía, a adoptar todas las «medidas necesarias». De esta forma se concede a las autoridades competentes y a los sistemas de garantía un amplio margen de discrecionalidad que resulta incompatible con el requisito del carácter incondicional de la disposición, desde el punto de vista del contenido. Puesto que debe concretarse el contenido de las «medidas necesarias», la obligación impuesta también carece de precisión suficiente.

29 — Respecto al efecto directo en relación con este criterio, véase la sentencia Comitato di coordinamento per la difesa della Cava y otros, citada en la nota 24 *supra*.

80. Por su parte, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 94/19 establece que el sistema, si la legislación nacional lo permite, «podrá», con el acuerdo explícito de las autoridades competentes, notificar a la entidad de crédito su decisión de excluirla del sistema, con una antelación de al menos doce meses. Por lo demás, el sistema de garantía también «podrá» proceder a la exclusión de la entidad de crédito.

81. Esta disposición también es condicional, puesto que la eventual notificación de exclusión queda al arbitrio («podrá») del correspondiente sistema de garantía de depósitos y necesita, incluso, el acuerdo explícito de las autoridades competentes. Además, la validez de la notificación de exclusión depende de que lo permita la legislación nacional, de manera que los Estados miembros siguen disponiendo de un considerable margen de discrecionalidad incluso tras la adaptación de su Derecho interno a la Directiva 94/19. Pero la remisión al Derecho nacional implica, además, que la disposición carece de suficiente precisión, ya que, para que pueda surtir efecto, se necesitan medidas estatales de ejecución.

82. La disposición contenida en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 94/19 se distingue de las demás disposiciones en que, al menos, menciona a los depositantes. Sin embargo, el hecho de que este apartado permita a una entidad de crédito aceptar depósitos no significa que no regule exclusivamente las competencias de las entidades de crédito (para aceptar depósitos) y de las autoridades (para aprobarla), y no derechos de los depositantes.

83. Al igual que el apartado 3, el apartado 4 también se remite a la legislación nacional. Conforme al apartado 4, una entidad de crédito excluida de un sistema de garantía de depósitos «podrá seguir aceptando depósitos» «con el acuerdo explícito de las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación». Puesto que esta disposición también establece una facultad y necesita, para producir efectos, la aprobación de las autoridades competentes, tampoco cumple el requisito de ser incondicional, desde el punto de vista de su contenido, y suficientemente precisa.

84. Lo mismo cabe decir, por último, del artículo 3, apartado 5, de la Directiva 94/19, que se remite a los apartados 3 y 4.

85. Consiguientemente, habida cuenta de las consideraciones precedentes debo concluir que el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 no confiere a los depositantes el derecho a exigir de las autoridades competentes que hagan uso de las medidas a que se refieren dichos apartados.

2. Responsabilidad del Estado miembro

86. Mediante la segunda parte de la primera cuestión prejudicial el Bundesgerichtshof desea saber esencialmente si los particulares disponen de un derecho de indemnización en el marco de la responsabilidad del Estado por daños sufridos a consecuencia de no haber adoptado el Bundesaufsichtsamt las medidas contempladas en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19. [30]

87. A este respecto debe hacerse hincapié en que, en el presente procedimiento, no se trata de averiguar si la adaptación incorrecta del Derecho interno o la aplicación incorrecta del artículo 7 de la Directiva 94/19 puede generar la responsabilidad del Estado.

88. En primer lugar debe señalarse que, conforme a jurisprudencia reiterada, el Estado miembro responde de los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le sean imputables. Entre estas violaciones se encuentra la adaptación incorrecta del Derecho interno a directivas. [31] A este respecto el hecho de que la disposición infringida no tenga efecto directo no impide, en principio, la existencia del derecho a obtener una reparación. [32]

89. En el supuesto concreto de incumplimiento de la obligación de adaptar el Derecho interno a una directiva, el Tribunal de Justicia menciona tres requisitos [33] para que la responsabilidad del Estado genere un derecho de indemnización: la norma jurídica infringida debe tener por objeto la atribución de derechos a los particulares; la infracción debe ser suficientemente caracterizada y ha de existir un nexo causal directo entre el incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro y el daño sufrido. [34]

90. Es jurisprudencia reiterada que la apreciación de los criterios que permiten determinar la responsabilidad de los Estados miembros por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario corresponde, en principio, a los órganos jurisdiccionales nacionales, conforme a las orientaciones suministradas por el Tribunal de Justicia para dicha aplicación. [35]

30 — Véase Gratias, «Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG», Neue Juristische Wochenschrift, 2000, p. 786; Gratias (citado en la nota 27 *supra*).

31 — Véanse las sentencias de 26 de marzo de 1996, British Telecommunications (C-392/93, Rec. p. I-1631), de 8 de octubre 1996, Dillenkofer y otros (asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845), de 17 de octubre de 1996, Denkavit y otros (asuntos acumulados C- 283/94, C-291/94 y C-292/94, Rec. p. I-5063), de 10 de julio de 1997, Bonifaci y otros y Berto y otros (asuntos acumulados C-94/95 y C-95/95, Rec. p. I-3969), de 24 de septiembre de 1998, Brinkmann (C-319/96, Rec. p. I-5255), y de 15 de junio de 1999, Rechberger y otros (C-140/97, Rec. p. I-3499).

32 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du Pêcheur y Factortame (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartados 18 a 22, y de 4 de diciembre de 1997, Daihatsu-Händler (C-97/96, Rec. p. I-6843), apartado 25.

33 — Véase Jarass, «Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger», Neue Juristische Wochenschrift, 1994, p. 881.

34 — Véanse las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 40, y Brinkmann, citada en la nota 31 *supra*, apartado 24.

35 — Sentencias Brasserie du pêcheur y Factortame, citada en la nota 32 *supra*, apartados 55 a 57; British Telecommunications, citada en la nota 31 *supra*, apartado 41; Denkavit y otros, citada en la nota 31 *supra*, apartado 49; de 1 de junio de 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099), apartado 58, y de 30 de septiembre de 2003, Köbler (C-224/01, Rec. p. I-10239), apartado 100.

91. En principio, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si concurren en el caso concreto los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado miembro por violación del Derecho comunitario.[36] Sin embargo, cuando el Tribunal de Justicia dispone de todos los elementos de apreciación necesarios, también suele comprobar por sí mismo si, en el caso concreto, concurren los requisitos de la responsabilidad del Estado miembro.[37]

92. Puesto que, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia dispone de todas las informaciones necesarias, propongo que proceda a una apreciación exhaustiva.

93. Aparte de todo ello me gustaría señalar que la circunstancia de que la supuesta infracción consista en la no adopción de medidas de supervisión no impide, por sí sola, que se genere la responsabilidad del Estado. Al contrario, lo determinante es que concurran los requisitos desarrollados por la jurisprudencia.

a) Atribución de derechos a los particulares

94. En el marco de los hechos de autos debe comprobarse, en primer lugar, si el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 tiene por objeto conferir derechos a los particulares.

95. En mi opinión, lo dispuesto en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 persigue únicamente garantizar el buen funcionamiento y la eficacia de los sistemas de garantía de depósitos exigidos por el artículo 3, apartado 1. Pero dichos apartados no guardan relación directa con los depositantes, que, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/19, no se mencionan en el artículo 3 como destinatarios de la norma.[38]

96. Al contrario, del propio tenor de las citadas disposiciones se deduce que su objeto consiste en regular exclusivamente las relaciones jurídicas entre las autoridades competentes o los sistemas de garantía de depósitos, y las entidades de crédito. De no ser así se paralizaría la actividad supervisora de las autoridades competentes, al quedar posiblemente expuestas a demandas de cuantiosas indemnizaciones, como han señalado acertadamente algunas de las partes que han presentado observaciones.

97. El vigesimocuarto considerando de la Directiva 94/19 también confirma que las

36 — Sentencias British Telecommunications, citada en la nota 31 *supra*, apartado 41, y Denkavit y otros, citada en la nota 31 *supra*, apartado 49.

37 — Véanse, por ejemplo, las sentencias British Telecommunications, citada en la nota 31 *supra*, apartados 41 y ss; Denkavit y otros, citada en la nota 31 *supra*, apartados 49 y ss., y Köbler, citada en la nota 35 *supra*, apartados 101 y ss.

38 — En relación con las ventajas meramente fácticas e indirectas para los particulares, véase Ukrow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, p. 292.

disposiciones relativas a las medidas de supervisión no confieren derechos a los particulares. Conforme a dicho considerando «la presente Directiva *no puede tener por efecto que se comprometa la responsabilidad* de los Estados miembros o de sus autoridades competentes con los depositantes al haber velado por la creación o por el reconocimiento oficial de uno o varios sistemas de garantía de los depósitos o de las propias entidades de crédito y de indemnización o de protección de los depositantes en las condiciones que define la presente Directiva». [39]

98. Desde el punto de vista de su contenido, lo dispuesto en el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 no está, ni mucho menos, suficientemente determinado. Como ya he señalado, el ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades competentes en el artículo 3, apartado 2 a 5, entraña un amplio margen de discrecionalidad.

99. En relación con el alcance del derecho a indemnización, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/19 exige expresamente que «se asegure una cobertura de hasta 20.000 ECU para los depósitos agregados de un mismo depositante». Esta cantidad constituye el límite en el caso de adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva 94/19.

100. En el caso de que el Derecho interno no se haya adaptado correctamente a una directiva o a una disposición de una directiva, o que ésta no se haya aplicado correctamente, los lesionados únicamente deben quedar en la misma situación en la que se habrían encontrado de no haberse producido la violación. Es decir, el Derecho comunitario no obliga a proporcionarles un resarcimiento mayor. Esto impide afirmar la existencia de un derecho de indemnización que exceda de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/19. [40]

101. Por todo ello llego a la conclusión de que el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 no confiere a los particulares ningún derecho. Analizaré, no obstante, los demás requisitos de la responsabilidad del Estado para el supuesto de que el Tribunal de Justicia fuera de otra opinión.

b) Violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario

102. En primer lugar debe señalarse que no toda infracción del Derecho comunitario genera un derecho a indemnización. Al contrario, es preciso que la infracción del Derecho comunitario sea suficientemente caracterizada. A este respecto se suscita la

39 — El subrayado es mío.

40 — En el mismo sentido, véase Deckert, «Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht», Europarecht, 1997, pp. 230 y 231.

duda de si, tras la jurisprudencia más reciente,[41] es o no determinante que el Estado miembro disponga de un amplio margen de discrecionalidad. Pero aun cuando se siguiera afirmando que es determinante la amplitud del margen de discrecionalidad, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el hecho de que un Estado miembro no adopte «ninguna de las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una directiva dentro del plazo señalado por ésta [...] vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus competencias».[42]

103. Conforme al artículo 14, apartado 1, de la Directiva 94/19, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva a más tardar el 1 de julio de 1995. Sin embargo, la República Federal de Alemania no adaptó su Derecho interno a la Directiva 94/19 dentro de dicho plazo.

104. Por consiguiente, en un caso de no adaptación tan claro como el presente no es necesario comprobar la concurrencia de otros requisitos, como el grado de claridad y precisión de la disposición infringida, la amplitud del margen de discrecionalidad que la disposición infringida concede a las autoridades nacionales, la culpa, el carácter superable o insuperable de un eventual error de Derecho y la circunstancia de que el comportamiento de una institución comunitaria haya podido contribuir a la adopción, a la no adopción o al mantenimiento, en violación del Derecho comunitario, de medidas o prácticas nacionales.

c) Nexo causal directo

105. El último requisito del derecho a obtener la reparación del daño es la existencia de un nexo causal directo entre la obligación del Estado y el perjuicio sufrido por la persona lesionada. La comprobación de que concurre este requisito en cada caso concreto también incumbe, en primer lugar, al órgano jurisdiccional nacional. Sin embargo, cuando el Tribunal de Justicia disponga de suficientes elementos de juicio, puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional criterios de apreciación o, incluso, proceder él mismo a una apreciación exhaustiva.

106. Considero que, en el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, de haberse adaptado dentro de plazo el Derecho nacional a la Directiva, no sólo se habrían adoptado efectivamente las medidas de supervisión a que se refiere el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19, sino también si habrían evitado la pérdida de los depósitos.

41 — A este respecto, véanse las sentencias de 18 de enero de 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Rec. p. I-493), apartado 39, y Köbler, citada en la nota 35 *supra*.
Por el contrario, en las sentencias de 2 de abril de 1998, Norbrook Laboratoires (C-127/95, Rec. p. I-1531), apartado 109; Rechberger y otros, citada en la nota 31 *supra*, apartado 51; de 4 de julio de 2000, Haim (C-424/97, Rec. p. I-5123), apartado 38, y de 28 de junio de 2001, Larsy (C-118/00, Rec. p. I-5063), apartado 38, se hace referencia expresa al margen de discrecionalidad.

42 — Sentencias Francovich y Bonifaci y otros, citada en la nota 34 *supra*, apartado 44, y Dillenkofer y otros, citada en la nota 31 *supra*, apartado 36.

107. Habida cuenta de que, como indica la Comisión, en 1991 y 1995 el Bundesaufsichtsamt aplicó al BVH medidas de supervisión, sin que ello evitara la quiebra del banco y la consiguiente pérdida de los depósitos, dudo que exista efectivamente un nexo causal directo.

108. De todo ello se deduce que el depositante no puede reclamar la indemnización de los daños causados por un comportamiento irregular de las autoridades competentes por una cuantía que exceda de la mencionada en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/19.

VII. Segunda cuestión prejudicial

A. *Principales observaciones presentadas*

109. *Paul y otros* consideran que de las Directivas mencionadas en la segunda cuestión prejudicial se puede deducir el derecho de los depositantes a que las autoridades competentes adopten medidas de supervisión en interés de éstos, puesto que todas las Directivas mencionadas confieren protección a los terceros y, además, proporcionan criterios que facilitan la interpretación de la Directiva 94/19. Al mismo tiempo, continúan, mediante las citadas Directivas el legislador comunitario ha tejido una red cada vez más densa de disposiciones destinadas a la supervisión de la actividad bancaria que constituye un conjunto normativo. Aunque otras directivas en materia de supervisión de bancos no tuvieran una finalidad protectora de terceros, forman parte de este conjunto normativo. Por consiguiente, la Directiva 94/19 no constituye un régimen especial exhaustivo para todos los supuestos de indisponibilidad de depósitos.

110. El *Gobierno portugués* considera, por el contrario, que la Directiva 94/19 determina, como una norma especial de carácter exhaustivo, el límite máximo de protección que puede invocar el particular frente al Estado o al correspondiente sistema en el marco de la supervisión de la actividad bancaria. Afirma que ni la Directiva 94/19 ni otras directivas confieren a los particulares ningún derecho individual a que las autoridades competentes supervisen la actividad bancaria o adopten determinadas medidas en ese sentido. Las menciones a la protección de ahorradores o depositantes contenidas en los considerandos o en las disposiciones de las Directivas mencionadas en la cuestión prejudicial tampoco pueden interpretarse en el sentido de que dichas Directivas tienen en cuenta sus intereses de manera directa e individualizada.

111. Los Gobiernos alemán, del Reino Unido e italiano comparten, esencialmente, el criterio del Gobierno portugués.

112. En opinión del Gobierno alemán, las Directivas mencionadas en la segunda cuestión prejudicial tienen como única finalidad armonizar las características esenciales de los sistemas nacionales de supervisión de la actividad bancaria para asegurar la libre prestación de servicios y la libertad de

establecimiento y, de esa forma, crear un mercado interior único de servicios bancarios. Las obligaciones de los Estados miembros no se corresponden con derechos de los particulares. Puesto que las citadas disposiciones no tienen efecto directo, el llamado «conjunto normativo» formado por tales Directivas tampoco puede tenerlo.

113. El *Gobierno español,* que comparte, en lo esencial, dicho criterio, hace hincapié en que de los considerandos no pueden deducirse, en modo alguno, derechos subjetivos.

114. El *Gobierno del Reino Unido* señala que, a diferencia del artículo 7, apartados 1 y 6, de la Directiva 94/19, ninguna de las Directivas mencionadas en la cuestión prejudicial confiere a los depositantes el derecho a obtener reparación de los daños sufridos. Las medidas de supervisión persiguen una serie de objetivos, para cuya consecución deben tenerse en cuenta intereses contrapuestos.

115. En opinión del *Gobierno italiano,* de la finalidad declarada de las Directivas de coordinación de la actividad bancaria se desprende que no tienen por objeto conferir a los depositantes ningún derecho, sino únicamente establecer ciertas reglas mínimas para un buen funcionamiento del mercado común del crédito. El Gobierno italiano se remite asimismo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[43] conforme a la cual de los objetivos programáticos contenidos en la exposición de motivos no pueden deducirse derechos subjetivos. Del examen conjunto de las Directivas se desprende que, salvo en determinados casos excepcionales, la protección de los ahorradores sólo es una parte de la finalidad general del correspondiente régimen, y que dicho régimen no concede a los ahorradores derechos claramente definidos ni impone a su favor obligaciones determinadas.

116. El *Gobierno irlandés* se remite, en sus observaciones escritas, a los considerandos de la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio,[44] que contienen normas fundamentales sobre la supervisión de la actividad bancaria, en concreto, la prohibición de discriminación y el establecimiento de condiciones de competencia idénticas para todas las entidades de crédito. El sistema establecido en la Directiva 2000/12 no permite deducir que las disposiciones de las Directivas mencionadas en la segunda cuestión prejudicial confieran derechos a ahorradores y depositantes.

117. Por lo que se refiere al Derecho comunitario, la Directiva 94/19 contiene un régimen especial exhaustivo relativo a los sistemas de garantía de depósitos. Sin embargo no contiene ningún régimen comunitario exhaustivo para el supuesto de

43 — Sentencia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135).

44 — DO L 126, p. 1.

indisponibilidad de depósitos y se limita a exigir de los Estados miembros que procuren armonizar el nivel mínimo de garantía de depósitos.

118. Por último, la *Comisión* entiende que ni del tenor literal ni del objetivo y finalidad de las Directivas mencionadas en la resolución de remisión, consideradas por separado o en su conjunto, se desprende ningún derecho subjetivo del depositante a que se adopten medidas de supervisión. El examen conjunto de las Directivas de que se trata es, además, imposible, puesto que no puede obligarse a los Estados miembros a averiguar si dichas Directivas persiguen, en su conjunto, determinados fines y, de ser así, cuáles son éstos.

B. *Apreciación*

119. En la primera parte de su segunda cuestión prejudicial el Bundesgerichtshof desea saber si determinadas Directivas, mencionadas en dicha cuestión, confieren al depositante, por separado o en conjunto, el derecho a exigir de las autoridades competentes de un Estado miembro la adopción de medidas de supervisión o si la Directiva 94/19 contiene un régimen exhaustivo para todos los supuestos de indisponibilidad de depósitos.

120. El Bundesgerichtshof plantea además la cuestión de si determinadas Directivas, que menciona expresamente, proporcionan criterios que ayuden a responder a la primera cuestión.

1. Primera parte de la segunda cuestión prejudicial

a) Primera Directiva de coordinación

121. Como se deduce de su segundo considerando, la Primera Directiva de coordinación persigue únicamente el objetivo de facilitar el acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio, eliminando las diferencias más perturbadoras entre las legislaciones de los Estados miembros en lo referente al régimen al que estas entidades están sometidas. La Primera Directiva de coordinación impone esencialmente a los Estados miembros la obligación de supeditar la actividad de las entidades de crédito a su aprobación, estableciendo al mismo tiempo los requisitos mínimos a cuyo cumplimiento debe someterse dicha aprobación.

122. Como se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[45] la Primera Directiva de coordinación «sólo constituye una

45 — Véase la sentencia de 7 de abril de 1987, Bullo y Bonivento (166/85, Rec. p. 1583), apartado 7.

primera etapa en la realización de un mercado común de las entidades de crédito, que tiene fundamentalmente por objetivo final facilitar la inspección global de una entidad de crédito que opere en varios Estados miembros».

123. De la exposición de motivos de la Primera Directiva de coordinación ya se deduce que no se confiere a los particulares ningún derecho a que se adopten medidas de supervisión, puesto que dicha Directiva únicamente establece los principios básicos comunes del procedimiento de aprobación de las entidades de crédito.

124. El tenor literal de la Primera Directiva de coordinación tampoco permite afirmar la existencia de derechos de los particulares a la adopción de algún tipo de medidas de supervisión, ya que no contiene las correspondientes disposiciones, incondicionales y suficientemente precisas, que pudieran ser invocadas por los particulares ante los tribunales nacionales. Aunque, conforme al cuarto considerando de la Directiva, «los trabajos de coordinación en materia de entidades de crédito deberán aplicarse al conjunto de éstas, tanto para la protección del ahorro como para crear condiciones de igualdad en la competencia entre tales entidades», de él no se deducen, en absoluto, derechos de los particulares, puesto que se trata de un mero considerando, y no de una disposición concreta de la Directiva. En dicho considerando la protección del depositante no se menciona de manera especial, sino, al contrario, en relación con otros objetivos, en concreto, la creación de condiciones de igualdad en la competencia.

b) Segunda Directiva de coordinación

125. Al igual que la Primera Directiva de coordinación, que modifica, la Segunda Directiva de coordinación coordina las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio.

126. Las disposiciones mencionadas por el Bundesgerichtshof en su cuestión prejudicial contienen esencialmente normas precisas relativas a los requisitos de aprobación. Sin embargo, indicios concretos para afirmar la protección de los depositantes sólo pueden deducirse de los considerandos o en relación con la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios, pero no se concretan, a continuación, en la parte dispositiva. Así, conforme al undécimo considerando, «se persigue la armonización de determinados servicios financieros y de inversión, en la medida necesaria, mediante actos comunitarios específicos, con vistas, en particular, a garantizar la protección de los consumidores y de los inversores».

127. Por motivos similares a lo que ocurría en el caso de la Primera Directiva de coordinación, la Segunda Directiva de coordinación tampoco confiere a los particulares

el derecho a que las autoridades competentes adopten medidas de supervisión y a obtener una reparación en el caso de que dichas autoridades no actúen correctamente.

c) Directiva de fondos propios

128. La Directiva de fondos propios es un complemento necesario de la Segunda Directiva de coordinación, que presupone un régimen relativo a los fondos propios. Por lo que se refiere a la finalidad de la Directiva de fondos propios, ésta persigue garantizar la estabilidad del sector bancario a través de la fijación de un nivel mínimo de capital propio. Por otra parte, se pretende conseguir que las entidades de crédito aprobadas estén sometidas a las mismas condiciones de competencia, armonizando la normativa sobre supervisión de dichas entidades.

129. Sin embargo, en las disposiciones de la Directiva de fondos propios citadas por el Bundesgerichtshof no se descubre ningún indicio de que los particulares puedan hacer valer un derecho a que se adopten medidas de supervisión. Así, el primer considerando es el único que menciona la protección de los ahorradores. Conforme a dicho considerando, las «normas de base comunes sobre los fondos propios de las entidades de crédito constituyen un instrumento esencial para constituir un mercado interior en el sector bancario dado que los fondos propios sirven para asegurar la continuidad de la actividad de las entidades de crédito y para proteger el ahorro». Por tanto, también hay que descartar que la Directiva de fondos propios atribuya derechos a los particulares a la adopción de medidas de supervisión, puesto que tales derechos no pueden deducirse de los considerandos, que, además, son indeterminados desde el punto de vista de su contenido.

d) Directiva 95/26

130. La Directiva 95/26, que se adoptó a raíz de la quiebra del Bank of Credit and Commerce International (BCCI), modifica una serie de directivas, entre ellas las Directivas Primera y Segunda de coordinación. Endurece los criterios para aprobar la actividad de las entidades de crédito y completa las posibilidades de trasladar información a los órganos relevantes en materia de supervisión.

131. Con arreglo a su decimoquinto considerando, la Directiva 95/26 tiene por objeto la «protección de los clientes».

132. A este respecto, debe mencionarse que los efectos de los considerandos en general son limitados. Estos efectos no son tan amplios que permitan a los particulares

deducir derechos de uno o varios considerandos. Para conferir derechos a los particulares se precisa de una norma en la parte dispositiva de la directiva, que, además, debe reunir los requisitos necesarios para producir efecto directo.

133. Pero en ningún caso el efecto directo de una directiva, en concreto, de la Directiva 94/19, puede depender de los considerandos de otra directiva, en este caso, de la Directiva 95/26.

134. Tras estas consideraciones llego a la conclusión de que la Directiva 94/19 constituye un régimen especial exhaustivo para todos los casos de indisponibilidad de depósitos, puesto que es la única que proporciona a los depositantes, en su artículo 7, apartados 1 y 6, un derecho expreso a obtener reparación de los daños sufridos que pueda ser invocado ante los tribunales nacionales. Las Directivas mencionadas en la primera parte de la segunda cuestión prejudicial no confieren a los particulares el derecho a que las autoridades competentes adopten medidas de supervisión y a reclamarles, en caso de que no las adopten, una indemnización de los perjuicios sufridos.

2. Segunda parte de la segunda cuestión prejudicial

135. Por lo que atañe a la eventual ayuda a la interpretación que puedan proporcionar otras directivas, es preciso señalar que todas las Directivas mencionadas en la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial mencionan la protección de los depositantes, clientes y similares únicamente en sus considerandos.

136. Aunque los referidos considerandos pueden proporcionar ayuda al interpretar las correspondientes Directivas, éstas no confieren a los depositantes los derechos controvertidos en el presente asunto. Todo ello, puesto en relación con la finalidad principal de las Directivas mencionadas en la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial, es decir, la consecución del mercado interior, no puede producir el resultado de reconocer a los particulares el derecho a que se adopten medidas de supervisión.

VIII. Tercera cuestión prejudicial

137. Habida cuenta de las consideraciones efectuadas respecto a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, entiendo que no es preciso responder a la tercera cuestión prejudicial.

IX. Conclusión

138. Por todo ello propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales en los siguientes términos:

1. El artículo 3, apartados 2 a 5, 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, ha de interpretarse en el sentido de que no confiere a los depositantes el derecho a exigir de las autoridades competentes que hagan uso de las medidas a que se refieren dichos apartados. Procede interpretar la Directiva 94/19 en el sentido de que los depositantes no puede reclamar la indemnización de los daños causados por un comportamiento irregular de las autoridades competentes por una cuantía que exceda de la mencionada en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva.

2. La Directiva 94/19 constituye un régimen especial exhaustivo para todos los casos de indisponibilidad de depósitos.

   Las Directivas mencionadas en la segunda cuestión prejudicial no proporcionan ningún criterio de interpretación.