Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 25 de marzo de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Sistemas de garantía de depósitos — Directiva 94/19/CE — Artículo 1, punto 3, inciso i) — Artículo 7, apartado 6 — Artículo 10, apartado 1 — Concepto de "depósito indisponible" — Determinación de la indisponibilidad del depósito — Autoridad competente — Derecho a indemnización del depositante — Cláusula contractual contraria a la Directiva 94/19 — Principio de primacía del Derecho de la Unión — Sistema Europeo de Supervisión Financiera — Autoridad Bancaria Europea (ABE) — Reglamento (UE) n.º 1093/2010 — Artículo 1, apartado 2 — Artículo 4, punto 2, inciso iii) — Artículo 17, apartado 3 — Recomendación de la ABE a una autoridad bancaria nacional sobre las acciones necesarias para cumplir la Directiva 94/19 — Efectos jurídicos — Validez — Saneamiento y liquidación de las entidades de crédito — Directiva 2001/24/CE — Artículo 2, séptimo guion — Concepto de "medidas de saneamiento" — Compatibilidad con los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Responsabilidad de los Estados miembros en caso de violación del Derecho de la Unión — Requisitos — Violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión — Autonomía procesal de los Estados miembros — Principio de cooperación leal — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principios de equivalencia y de efectividad»

En el asunto C-501/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Sofía, Bulgaria), mediante resolución de 17 de julio de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de julio de 2018, en el procedimiento entre

BT

y

Balgarska Narodna Banka,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra (Ponente), D. Šváby y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Balgarska Narodna Banka, por el Sr. A. Kalaydzhiev, advokat;

– en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por el Sr. H. Krämer y por las Sras. Y. Marinova y A. Steiblytė, y posteriormente por las Sras. Y. Marinova y A. Steiblytė, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación

– de los artículos 1, punto 3, inciso i), 7, apartado 6, y 10, apartado 1, 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 1994, L 135, p. 5), en su versión modificada por la Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009 (DO 2009, L 68, p. 3) (en lo sucesivo, «Directiva 94/19»);

– de los artículos 4, punto 2, inciso iii), 17, apartado 3, y 26, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (DO 2010, L 331, p. 12);

– del artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito (DO 2001, L 125, p. 15), a la luz de los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»);

– el principio de responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión;

– del artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con los principios de autonomía procesal de los Estados miembros, de equivalencia y de efectividad;

y sobre la validez de la Recomendación EBA/REC/2014/02 de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de 17 de octubre de 2014, dirigida a Balgarska Narodna Banka (Banco Central de Bulgaria; en lo sucesivo, «BNB») y al Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, Bulgaria; en lo sucesivo, «FGVB»), sobre las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 94/19.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre BT y el BNB en relación con una demanda de indemnización de los daños y perjuicios que BT considera haber sufrido como consecuencia de varias acciones y omisiones del BNB en el marco de las medidas de supervisión adoptadas contra Korporativna targovska banka AD (en lo sucesivo, «KTB»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 94/19

3 La Directiva 94/19 fue derogada y sustituida por la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO 2014, L 173, p. 149). Dicha derogación fue efectiva a partir del 4 de julio de 2015, por lo que la Directiva 94/19 sigue siendo aplicable al litigio principal.

4 Los considerandos primero, segundo, octavo, noveno, vigésimo cuarto y vigésimo quinto de la Directiva 94/19 enuncian lo siguiente:

«[…] de conformidad con los objetivos del Tratado, resulta conveniente 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;

[…] paralelamente a la supresión de las restricciones que afectan a las actividades de las entidades de crédito, conviene considerar la situación a que podría dar lugar la indisponibilidad de los depósitos de una entidad de crédito con sucursales en otros Estados miembros; […] es imprescindible que se asegure un nivel mínimo armonizado de garantía de depósitos, independientemente del lugar de la Comunidad en que estén estos ubicados; […] la protección de los depósitos es tan esencial como las normas prudenciales para la plena realización del mercado único bancario;

[…]

[…] la armonización debe limitarse a los elementos principales de los sistemas de garantía de depósitos y garantizar, en un plazo muy breve, un pago en concepto de garantía calculado en función del nivel mínimo armonizado;

[…] los sistemas de garantía de depósitos deben actuar en cuanto se produzca la indisponibilidad de depósitos;

[…]

[…] 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 [siempre que hayan 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;

[…] la garantía de depósitos es un elemento fundamental para la realización del mercado interior y un complemento imprescindible del sistema de supervisión de las entidades de crédito por la solidaridad que crea entre todas las entidades de un mismo centro financiero, en el caso de que una de ellas se encuentre en dificultades».

5 El artículo 1 de esta Directiva dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) depósito: cualquier saldo acreedor que proceda de fondos que se hayan mantenido en cuenta o de situaciones transitorias generadas por operaciones bancarias normales y que una entidad de crédito tenga obligación de restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables, así como cualquier pasivo formalizado en un certificado de depósito emitido por esa entidad de crédito.

[…]

3) depósito no disponible: todo depósito que haya vencido y sea pagadero pero que no haya sido pagado por una entidad de crédito con arreglo a las condiciones legales y contractuales aplicables al respecto, cuando:
   i) las correspondientes autoridades competentes hayan determinado que, en su opinión, la entidad de crédito de que se trate se encuentra de momento, por razones directamente relacionadas con su situación financiera, en la imposibilidad de restituir los depósitos y no parece tener por el momento perspectivas de poder hacerlo.

      Las autoridades competentes tomarán dicha determinación lo antes posible y en cualquier caso a más tardar cinco días hábiles después de haber comprobado por primera vez que la entidad de crédito no ha logrado restituir los depósitos vencidos y exigibles;

[…]».

6 El artículo 3, apartados 1, párrafo primero, primera frase, y 2, de dicha Directiva establece:

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

[…]

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.»

7 El artículo 7, apartados 1 *bis*, 2 y 6, de la misma Directiva dispone:

«1 *bis*. A más tardar el 31 de diciembre de 2010, los Estados miembros garantizarán que la cobertura de los depósitos agregados de cada depositante se fije en 100 000 [euros] para el caso de que los depósitos no estén disponibles.

[…]

2. Los Estados miembros podrán disponer que determinados depositantes, o determinados depósitos, queden excluidos de la garantía o cuenten con una cobertura inferior. […]

[…]

6. Los Estados miembros velarán por que los depositantes puedan hacer valer sus derechos a una indemnización mediante una acción legal contra el sistema de garantía de depósitos.»

8 A tenor del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 94/19:

«Los sistemas de garantía de depósitos deberán estar en condiciones de satisfacer las reclamaciones debidamente comprobadas de los depositantes con respecto a depósitos no disponibles en un plazo de 20 días hábiles a partir de la fecha en que las autoridades competentes pertinentes tomen la determinación a que se refiere el artículo 1, punto 3, inciso i) […]».

Reglamento n.º 1093/2010

9 Los considerandos 27 a 29 del Reglamento n.º 1093/2010 indican:

«(27) Asegurar la aplicación correcta y plena del Derecho de la Unión es un requisito previo indispensable para la integridad, la transparencia, la eficiencia y el correcto funcionamiento de los mercados financieros, la estabilidad del sistema financiero y la existencia de unas condiciones de competencia neutras para las entidades financieras de la Unión. Así pues, debe instaurarse un mecanismo que permita a la [ABE] abordar los casos de no aplicación o aplicación incorrecta del Derecho de la Unión, que constituyan una infracción de dicho Derecho. Dicho mecanismo debe aplicarse en los ámbitos en los que el Derecho de la Unión define obligaciones claras e incondicionales.

(28) Para poder dar una respuesta proporcionada a los casos de aplicación incorrecta o insuficiente del Derecho de la Unión, debe aplicarse un mecanismo de tres etapas. En la primera etapa, la [ABE] debe estar facultada para investigar los casos de aplicación supuestamente incorrecta o insuficiente de las disposiciones del Derecho de la Unión por las autoridades nacionales en sus prácticas de supervisión, proceso que finalizará con una recomendación. En la segunda, cuando la autoridad nacional competente no siga la recomendación, la Comisión debe ser competente para emitir un dictamen formal que tenga en cuenta la recomendación de la [ABE], y que exija a la autoridad competente la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión.

(29) En la tercera etapa, para superar situaciones excepcionales de inacción persistente por parte de la autoridad competente en cuestión, la [ABE] debe estar facultada para adoptar, en última instancia, decisiones dirigidas a entidades financieras concretas. El ejercicio de esta facultad debe limitarse a los casos excepcionales en que una autoridad competente no cumpla el dictamen formal de que sea objeto y en que el Derecho de la Unión sea directamente aplicable a entidades financieras en virtud de reglamentos vigentes o futuros de la Unión.»

10 A tenor del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, la ABE actuará con arreglo a los poderes otorgados por dicho Reglamento y dentro del ámbito de aplicación, entre otros, de la Directiva 94/19, en la medida en que esta se aplique a las entidades de crédito y entidades financieras y a las autoridades competentes que las supervisan.

11 El artículo 4 de dicho Reglamento establece lo siguiente:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

2. “autoridades competentes”:

[…]

iii) en el caso de los sistemas de garantía de depósitos, los organismos que administran dichos sistemas de conformidad con la Directiva [94/19], o en caso de que el funcionamiento del sistema de garantía de depósitos sea administrado por una sociedad privada, la autoridad pública que supervise dichos sistemas, en virtud de dicha Directiva.»

12 El artículo 17 del Reglamento n.º 1093/2010, titulado «Infracción del Derecho de la Unión», establece:

«1. En caso de que una autoridad competente no haya aplicado los actos mencionados en el artículo 1, apartado 2, incluidas las normas técnicas de regulación y las normas técnicas de ejecución establecidas de conformidad con los artículos 10 a 15, o los haya aplicado en una forma que pueda incumplir el Derecho de la Unión, en particular por no asegurarse de que una entidad financiera satisface los requisitos previstos en dichos actos, la [ABE] actuará con arreglo a las competencias previstas en los apartados 2, 3 y 6 del presente artículo.

2. A petición de una o varias autoridades competentes, del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión o del Grupo de partes interesadas del sector bancario, o por su propia iniciativa, y tras haber informado a la autoridad competente en cuestión, la [ABE] podrá investigar la supuesta infracción u omisión de aplicación del Derecho de la Unión.

[…]

3. A más tardar en el plazo de dos meses desde el inicio de su investigación, la [ABE] podrá dirigir a la autoridad competente en cuestión una recomendación en la que expondrá las medidas que deben adoptarse para ajustarse al Derecho de la Unión.

[…]

6. Sin perjuicio de las facultades que el artículo 258 TFUE confiere a la Comisión, en caso de que una autoridad competente no cumpla el dictamen formal mencionado en el apartado 4 en el plazo especificado en el mismo, y de que sea necesario resolver el incumplimiento en un plazo determinado para mantener o restaurar condiciones neutras de competencia en el mercado o garantizar el correcto funcionamiento y la integridad del sistema financiero, la [ABE] podrá adoptar, cuando los requisitos aplicables de los actos mencionados en el artículo 1, apartado 2, sean directamente aplicables a las entidades financieras, una decisión individual dirigida a una entidad financiera instándola a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, incluido el cese de una práctica.

[…]

7. Las decisiones adoptadas de conformidad con el apartado 6 prevalecerán sobre cualquier decisión anterior adoptada por las autoridades competentes sobre el mismo asunto.

[…]»

Directiva 2001/24

13 Los considerandos 2, 5 y 6 de la Directiva 2001/24 tienen el siguiente tenor:

«(2) Además de la eliminación de [cualquier obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en el interior de la Unión], conviene prestar atención a la situación que puede producirse en caso de dificultades de una entidad de crédito, en particular en el caso en que dicha entidad tenga sucursales en otros Estados miembros.

[…]

(5) La adopción de la Directiva [94/19], que ha establecido el principio de adhesión obligatoria de las entidades de crédito a un sistema de garantía del Estado miembro de origen, pone aún más en evidencia la necesidad de un reconocimiento mutuo de las medidas de saneamiento y de los procedimientos de liquidación.

(6) Procede confiar a las autoridades administrativas o judiciales del Estado miembro de origen la competencia exclusiva de decidir y aplicar las medidas de saneamiento previstas en la legislación y los usos en vigor en dicho Estado miembro. Debido a la dificultad de armonizar las legislaciones y los usos de los Estados miembros, conviene establecer el reconocimiento mutuo por parte de los Estados miembros de las medidas que cada uno de ellos tome para restaurar la viabilidad de las entidades que haya autorizado.»

14 A tenor del artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva, esta «se aplicará a las entidades de crédito y a sus sucursales creadas en un Estado miembro distinto del Estado donde se encuentra el domicilio social, tal como se definen en los puntos primero y tercero del artículo 1 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 (DO 2000, L 126, p. 1)], salvo las condiciones y excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 2 de [esta última Directiva]».

15 El artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24 define las «medidas de saneamiento» como las «encaminadas a preservar o restablecer la situación financiera de una entidad de crédito que puedan afectar a los derechos preexistentes de terceras partes, incluidas las medidas que supongan la posibilidad de suspender pagos, suspender medidas de ejecución o reducir créditos».

16 El artículo 3 de esta Directiva, titulado «Adopción de medidas de saneamiento — legislación aplicable», dispone:

«1. Las autoridades administrativas o judiciales del Estado miembro de origen serán las únicas competentes para decidir sobre la aplicación en una entidad de crédito, incluidas las sucursales establecidas en otros Estados miembros, de una o varias medidas de saneamiento.

2. Las medidas de saneamiento se aplicarán de conformidad con lo dispuesto en las leyes, reglamentos y procedimientos aplicables en el Estado miembro de origen, en tanto en cuanto la presente Directiva no disponga otra cosa.

[…]

Las medidas de saneamiento surtirán efecto en toda la [Unión] en cuanto surtan efecto en el Estado miembro en el que se hayan tomado.»

Recomendación EBA/REC/2014/02

17 En el considerando 25 de la Recomendación EBA/REC/2014/02, la ABE declaró que el BNB había infringido el Derecho de la Unión al no determinar la indisponibilidad de los depósitos en poder del KTB con arreglo al artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 y al suspender el cumplimiento de todas las obligaciones del KTB, lo que impedía a los depositantes acceder a los depósitos garantizados con arreglo al sistema establecido por dicha Directiva.

18 Según el considerando 27 de esta Recomendación, aunque ningún acto expreso haya determinado la indisponibilidad de los depósitos del KTB, en el sentido de esta disposición, dicha determinación era inherente a la decisión del BNB, de 20 de junio de 2014, de someter al KTB a supervisión especial y de suspender sus obligaciones.

19 En el punto 1 de dicha Recomendación, la ABE solicitó al BNB y al FGVB que, de conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 3, adoptaran todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 1, punto 3, inciso i), y 10, apartados 2 y 3, de la Directiva 94/19, incluso interpretando, en la medida de lo posible, el Derecho nacional de conformidad con dichas disposiciones.

20 Por otra parte, en los puntos 2 y 3 de la misma Recomendación, la ABE solicitó al BNB que velara por que, antes del 21 de octubre de 2014, los depositantes tuvieran acceso a los importes garantizados de sus depósitos en el KTB, bien suprimiendo o limitando la restricción de acceso a los depósitos resultante de las medidas de supervisión, bien procediendo a la determinación prevista en el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19. Para el supuesto de que el BNB no adoptara ninguna de estas medidas en el plazo indicado, la ABE solicitó al FGVB que verificase los créditos de los depositantes frente al KTB y restituyera los importes garantizados de dichos depósitos, de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 94/19, dado que las medidas de supervisión especial adoptadas respecto del KTB por la decisión mencionada en el apartado 18 de la presente sentencia equivalían a una determinación de la indisponibilidad de dichos depósitos en el sentido del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19.

Derecho búlgaro

Ley de Garantía de Depósitos Bancarios

21 A tenor de su artículo 1, la Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (Ley de Garantía de Depósitos Bancarios; DV n.º 49, de 29 de abril de 1998), que adaptó el ordenamiento jurídico búlgaro a las Directivas 94/19 y 2009/14, «regula el establecimiento, las funciones y la actividad del [FGVB], así como el procedimiento de reembolso de los depósitos dentro del límite del nivel garantizado».

22 Según el artículo 4, apartados 1 y 2, de esta Ley:

«1. El [FGVB] garantiza el reembolso íntegro de los importes correspondientes a los depósitos de una persona en un banco, cualquiera que sea su número y su importe, hasta un máximo de 196 000 [levas búlgaras (BGN; aproximadamente 100 000 euros)].

2. La cantidad mencionada incluirá asimismo los intereses devengados en la fecha de la decisión adoptada por el [BNB] con arreglo al artículo 23, apartado 1.»

23 El artículo 23 de la referida Ley tiene el siguiente tenor:

«1. El [FGVB] cubrirá las obligaciones del banco de que se trate hasta el importe garantizado cuando el [BNB] haya revocado la licencia bancaria de dicho banco comercial.

[…]

3. En el plazo de tres días hábiles a partir de la fecha de la decisión del [BNB] en virtud del apartado 1, el administrador, el liquidador o el síndico designado deberán presentar al consejo de administración del [FGVB] información sobre los depósitos en el banco.

[…]

10. De conformidad con la legislación vigente, los depositantes reclamarán sus créditos que superen el importe recibido del [FGVB] sobre el patrimonio del banco.

[…]»

Ley de Entidades de Crédito

24 El artículo 36 de la Zakon za kreditnite institutsii (Ley de Entidades de Crédito) (DV n.º 59, de 21 de julio de 2006) establece:

«[…]

2. El [BNB] revocará obligatoriamente la licencia concedida a un banco por razones de insolvencia cuando:

1) el banco deje de atender sus obligaciones de pago vencidas, durante más de siete días hábiles, siempre que ello se deba directamente a la situación financiera del banco y que el [BNB] considere improbable que las deudas vencidas vayan a ser atendidas en un plazo razonable,

2) o cuando el activo neto del banco arroje un valor negativo.

3. El [BNB] adoptará la decisión a la que se refiere el apartado 2 en los cinco días hábiles posteriores a la determinación de indisponibilidad.

[…]

7. Mediante la revocación de la licencia finalizará la actividad del banco y se procederá a su liquidación forzosa.

[…]»

25 El artículo 79, apartado 8, de la citada Ley establece:

«El [BNB], sus órganos y sus apoderados no responderán de los daños ocasionados en el ejercicio de sus funciones de supervisión, salvo que hayan actuado dolosamente.»

26 El artículo 115 de la Ley de Entidades de Crédito es del siguiente tenor:

«1. Para el saneamiento del banco en riesgo de insolvencia, el [BNB] podrá someter a dicho banco a una supervisión especial.

2. Se considerará que un banco está en riesgo de insolvencia:

[…]

2) o cuando el [BNB] considere que los activos líquidos del banco no bastarán para permitir atender a sus deudas cuando estas devengan exigibles,

3) o cuando el banco no haya atendido en el debido plazo una o varias deudas exigibles frente a sus acreedores.

[…]»

27 Con arreglo al artículo 116 de esta Ley:

«1. En los casos contemplados en el artículo 115, apartado 1, el [BNB] someterá al banco a supervisión especial […]

2. En los casos contemplados en el apartado 1, el [BNB] podrá:

1) reducir los intereses de las obligaciones del banco al tipo medio en el mercado;

2) suspender total o parcialmente, durante un período determinado, el cumplimiento de todas o parte de las obligaciones del banco;

3) restringir total o parcialmente su actividad;

[…]».

28 El artículo 119, apartados 4 y 5, de dicha Ley establece:

«4. En los casos contemplados en el artículo 116, apartado 2, punto 2, y durante el período en que el [BNB] haya ejercido dicha facultad, se considerará que el banco no ha incurrido en mora en el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias cuya ejecución se ha suspendido.

5. En los casos contemplados en el artículo 116, apartado 2, punto 2, el banco no responderá financieramente del incumplimiento de las obligaciones cuyo cumplimiento haya sido suspendido a consecuencia de la supervisión especial. Durante el período de supervisión especial, no se devengarán intereses de demora ni indemnizaciones por daños y perjuicios fijadas por anticipado por el incumplimiento de las obligaciones del banco cuyo cumplimiento se haya suspendido. Sí se devengarán los intereses convencionales de tales obligaciones, si bien estos se abonarán una vez concluida la supervisión especial.»

Ley Concursal

29 A tenor del artículo 94, apartado 1, de la Zakon za bankovata nesastoyatelnost (Ley Concursal; DV n.º 92, de 27 de septiembre de 2002):

«En la partición de los bienes realizados, los créditos se pagarán en el siguiente orden:

[…]

4) […] los créditos de depositantes que no estén cubiertos por el sistema de garantía de depósitos;

[…]».

Ley sobre la Responsabilidad del Estado y de los Municipios por Daños y Perjuicios

30 El artículo 1 de la Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Ley sobre la Responsabilidad del Estado y de los Municipios por Daños y Perjuicios; DV n.º 60, de 5 de agosto de 1988) dispone lo siguiente:

«1. El Estado y los municipios responderán por los perjuicios ocasionados a personas físicas o jurídicas por actos jurídicos ilícitos y actuaciones u omisiones ilícitas de sus órganos o de sus funcionarios en el ejercicio de su actividad administrativa.

2. Los recursos interpuestos con arreglo al apartado 1 se examinarán de conformidad con el procedimiento administrativo establecido por la Administrativnoprotsesualen kodeks [(Ley de Procedimiento Administrativo)] […]».

31 El artículo 4 de esta Ley dispone:

«El Estado y los municipios estarán obligados a indemnizar todos los daños materiales y morales que sean consecuencia directa e inmediata del hecho dañoso, con independencia de si han sido causados por culpa del funcionario.»

32 El artículo 8, apartado 3, de la citada Ley establece:

«La presente Ley no será de aplicación cuando una ley o un decreto establezca un medio específico de indemnización.»

Código de Procedimiento Administrativo

33 A tenor del artículo 204, apartado 1, del Código de Procedimiento Administrativo (DV nº 30, de 11 de abril de 2006; en lo sucesivo, «APK»):

«Podrá interponerse un recurso [de indemnización] tras la anulación del acto administrativo según las modalidades aplicables.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

34 En los años 2008, 2010 y 2011, BT celebró con el KTB tres contratos sobre depósitos a la vista, en euros y en levas búlgaras, en condiciones preferentes. Los importes depositados estaban garantizados, en su conjunto, por el FGVB hasta una cuantía de 196 000 BGN (aproximadamente 100 000 euros).

35 Mediante escritos de 20 de junio de 2014, el KTB informó al BNB de que suspendía sus pagos a los clientes debido a una falta de liquidez provocada por una retirada masiva de los depósitos en su poder. Mediante resolución de ese mismo día, completada por una resolución de 22 de junio de 2014, adoptadas ambas sobre la base de la Ley de Entidades de Crédito, el BNB, debido al riesgo de insolvencia del KTB, la sometió a supervisión especial por un período de tres meses, nombró administradores, suspendió el cumplimiento de todas las obligaciones del KTB y le prohibió ejercer todas las actividades previstas en su licencia bancaria. Mediante un comunicado de prensa de 22 de junio de 2014, el BNB declaró que el objetivo de estas decisiones era preservar la estabilidad financiera del país.

36 Como se desprende de la petición de decisión prejudicial, el Sofiyski apelativen sad (Tribunal de Apelación de Sofía, Bulgaria) declaró como fecha de inicio de la insolvencia del KTB el 20 de junio de 2014, porque en ese momento el activo neto del KTB pasó a ser negativo en el sentido del artículo 36, apartado 2, punto 2, de la Ley de Entidades de Crédito.

37 Con arreglo a dicha Ley, mediante resolución de 30 de junio de 2014, el BNB redujo, con efectos a partir del 1 de julio de 2014, los tipos de interés de los depósitos en el KTB al tipo medio habitual en el mercado bancario e implantó una graduación de los tipos de interés estándar. A partir de esa graduación, se calcularon los intereses para los depósitos de BT como intereses convencionales hasta el 6 de noviembre de 2014.

38 Mediante resolución de 16 de septiembre de 2014, el BNB prorrogó las medidas de supervisión especial hasta el 20 de noviembre de 2014, al persistir los motivos que habían justificado inicialmente la adopción de las resoluciones de los días 20 y 22 de junio de 2014.

39 El 25 de septiembre de 2014, la Comisión remitió un escrito de requerimiento al Ministro de Hacienda (Bulgaria) y al BNB sobre la base del artículo 258 TFUE, debido a la incorrecta transposición de los artículos 1, punto 3, y 10, apartado 1, de la Directiva 94/19, así como a la vulneración del principio de libre circulación de capitales establecido en el artículo 63 TFUE. Mediante un comunicado de prensa del mismo día, la Comisión informó de que iniciaba un procedimiento por incumplimiento. Este procedimiento concluyó el 10 de diciembre de 2015.

40 A raíz de la Recomendación EBA/REC/2014/02, el BNB revocó, mediante resolución de 6 de noviembre de 2014, la autorización de ampliación de capital del KTB con recursos provenientes de un contrato de préstamo, debido a que, al haber financiado el KTB al prestamista, los recursos fueron puestos a disposición por ella misma. Además, mediante resolución del mismo día, el BNB retiró la licencia bancaria del KTB, con arreglo al artículo 36, apartado 2, punto 2, de la Ley de Entidades de Crédito.

41 En virtud de esta última resolución, se reembolsó a BT, el 4 de diciembre de 2014, a través del FGVB, un importe de 196 000 BGN (aproximadamente 100 000 euros), más los intereses convencionales y remuneratorios correspondientes al período comprendido entre el 30 de junio y el 6 de noviembre de 2014. El resto de los saldos acreedores, por un importe de 44 070,90 BGN (aproximadamente 22 500 euros), se inscribió en la lista de créditos reconocidos, en el marco del procedimiento de insolvencia, siguiendo el orden previsto en el artículo 94, apartado 1, punto 4, de la Ley Concursal.

42 BT interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente, sobre la base del artículo 1, apartado 1, de la Ley sobre la Responsabilidad del Estado y de los Municipios por Daños y Perjuicios y del artículo 204, apartado 1, del APK, un recurso de indemnización de todos los daños y perjuicios resultantes, directa e inmediatamente, de las acciones y omisiones del BNB cometidas en infracción del Derecho de la Unión.

43 Mediante una primera pretensión, BT solicita que se condene al BNB a pagarle la cantidad de 8 627,96 BGN (aproximadamente 4 400 euros), correspondiente a los intereses legales sobre el importe garantizado de los depósitos en poder del KTB correspondientes al período comprendido entre el 30 de junio y el 4 de diciembre de 2014. Como fundamento de esta pretensión, BT alega que el BNB, como autoridad competente, debería haber determinado, en el plazo previsto en el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, que esos depósitos estaban indisponibles en el sentido del artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva. En su opinión, el hecho de que el BNB no realizara dicha determinación tuvo como consecuencia retrasar hasta el 4 de diciembre de 2014 la devolución por parte del FGVB de los depósitos garantizados. El comunicado de prensa de la Comisión, mencionado en el apartado 39 de la presente sentencia, y el considerando 25 de la Recomendación EBA/REC/2014/02 confirman, a su juicio, la ilegalidad de la inactividad del BNB.

44 Mediante una segunda pretensión, BT solicita al órgano jurisdiccional remitente que condene al BNB a pagarle la cantidad de 44 070,90 BGN (aproximadamente 22 500 euros), correspondiente al importe que supera el límite máximo de la cuantía garantizada de los depósitos. En apoyo de esta pretensión, BT alega, en particular, que las medidas de supervisión especial adoptadas por el BNB respecto al KTB fueron injustificadas y desproporcionadas con respecto a la situación del banco el 20 de junio de 2014. A su juicio, dichas medidas también infringieron los artículos 63 TFUE a 65 TFUE y no tenían por objeto el saneamiento del banco, ya que este únicamente tuvo necesidad de un apoyo de liquidez. Con carácter subsidiario, se alega que los daños y perjuicios a que se refiere la segunda pretensión deben ser reparados sobre la base de la responsabilidad del BNB debido a una inactividad ilícita, consistente en el ejercicio de una supervisión deficiente, que agravó la situación del KTB y que, por lo demás, fue declarada por el Smetna palata (Tribunal de Cuentas, Bulgaria) en un informe relativo al período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014.

45 Por lo que respecta a la primera pretensión del recurso, el órgano jurisdiccional remitente considera esencial determinar el régimen de responsabilidad aplicable en el caso de autos. En este contexto, pregunta, en particular, si el derecho a indemnización del depositante, previsto en el artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19, comprende todos los daños resultantes de la falta de reembolso de los depósitos en los plazos fijados, incluidos los resultantes de una supervisión deficiente de la entidad de crédito que posee los depósitos, o si este concepto solo se refiere al derecho a la devolución de los importes garantizados de los depósitos, con arreglo al artículo 7, apartado 1 *bis*, de dicha Directiva.

46 En estas circunstancias, el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Sofía, Bulgaria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se deduce de los principios del Derecho de Unión de equivalencia y efectividad que un órgano jurisdiccional nacional está obligado a calificar de oficio un recurso como interpuesto por incumplimiento de una obligación resultante del artículo 4 [TFUE], apartado 3, por parte de un Estado miembro, si el recurso tiene por objeto la responsabilidad extracontractual del Estado miembro por perjuicios causados a raíz del incumplimiento del Derecho de la Unión, que presuntamente ha ocasionado una autoridad de un Estado miembro y

– cuando en el escrito de recurso no se indica específicamente el artículo 4 TUE, apartado 3, pero de la fundamentación del recurso se desprende que se reclama el perjuicio por el incumplimiento de disposiciones del Derecho de la Unión;

– el derecho indemnizatorio está basado en una disposición nacional relativa a la responsabilidad del Estado por perjuicios causados en el ejercicio de una actividad administrativa, que es independiente de la culpa y es originada con los siguientes requisitos: antijuridicidad de un acto jurídico, una acción u omisión de una autoridad o de un funcionario al ejercer una actividad administrativa o con ocasión de esta; un perjuicio ocasionado, de naturaleza material o inmaterial; relación causal directa e inmediata entre el perjuicio y la actuación antijurídica de la autoridad;

– con arreglo al Derecho del Estado miembro el órgano jurisdiccional debe determinar de oficio la base jurídica de la responsabilidad del Estado por la actividad de las autoridades judiciales de acuerdo con las circunstancias en que se fundamente el recurso?

2) ¿Se deduce del considerando 27 del Reglamento [n.º 1093/2010] que la recomendación emitida con arreglo al artículo 17, apartado 3, del Reglamento, en que se declaró un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del banco central de un Estado miembro en relación con los plazos para el desembolso de los depósitos garantizados de los depositantes de la entidad de crédito de que se trate, en las circunstancias del procedimiento principal:

   – confiere a los depositantes en dicha entidad de crédito el derecho a invocar ante el tribunal nacional la recomendación a fin de fundamentar un recurso para reclamar daños y perjuicios precisamente por dicha infracción del Derecho de la Unión, si se tiene en cuenta la facultad de la [ABE] para declarar incumplimientos del Derecho de la Unión y si se tiene en cuenta que los depositantes no son los destinatarios de la recomendación, ni pueden serlo, y que dicha recomendación no tiene consecuencias jurídicas directas para ellos;

   – es válida en lo que concierne al requisito de que la disposición incumplida debe establecer obligaciones claras e incondicionales, si se tiene en cuenta que el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva [94/19], interpretado en relación con los considerandos duodécimo y decimotercero de la Directiva, no contiene todos los elementos necesarios para dar lugar a una obligación clara e incondicional de los Estados miembros y no confiere derechos inmediatos a los depositantes, así como considerando el hecho de que dicha Directiva establece únicamente una armonización mínima, que no contiene aquellos elementos a partir de los cuales puede declararse la indisponibilidad de los depósitos y que la recomendación no fue fundamentada en otras disposiciones claras e incondicionales del Derecho de la Unión en relación con dichos elementos, en concreto y entre otros, la valoración de la falta de liquidez y la falta de perspectivas por el momento de poder restituir los depósitos; una obligación vigente de disponer medidas de actuación temprana y de mantener el funcionamiento de la entidad de crédito;

   – a la vista del objeto, la garantía de depósitos, y de la facultad de la [ABE] con arreglo al artículo 26, apartado 2, del Reglamento [n.º 1093/2010] de emitir recomendaciones sobre el sistema de garantía de depósitos, es válida en cuanto al banco central nacional, que no guarda relación con el sistema nacional de garantía de depósitos y no es una autoridad competente en el sentido del artículo 4, punto 2, inciso [iii]), de dicho Reglamento?

3) ¿Se deduce de las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartados 38, 39, 43 y 49 a 51; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartados 42 y 51; de 15 de junio de 2000, Dorsch Consult/Consejo y Comisión (C-237/98 P, EU:C:2000:321), apartado 19, y de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo (5/71, EU:C:1971:116), apartado 11, también considerando el estado actual del Derecho de la Unión relevante para el procedimiento principal, que:
   a) las disposiciones de la Directiva [94/19], especialmente su artículo 7, apartado 6, confieren a los depositantes el derecho a reclamar a un Estado miembro daños y perjuicios por supervisión insuficiente de la entidad de crédito que administra sus depósitos y están limitados dichos derechos a la cuantía garantizada de los depósitos o el concepto de "derechos a una indemnización" en dicha disposición ha de interpretarse de forma extensiva;
   b) las medidas de supervisión para el saneamiento de una entidad de crédito dispuestas por el banco central de un Estado miembro como en el procedimiento principal, entre otras la suspensión de los pagos, prevista en particular en el artículo 2, séptimo guion, de la Directiva [2001/24], constituye una restricción no justificada y desproporcionada del derecho de propiedad de los depositantes, que origina la responsabilidad extracontractual por los perjuicios resultantes del incumplimiento del Derecho de la Unión, si a la vista del artículo 116, apartado 5, de la [Ley de Entidades de Crédito], así como los artículos 4, apartado 2, punto 1, y 94, apartado 1, punto 4, de la [Ley Concursal], el Derecho del Estado

miembro de que se trate prevé que durante la vigencia de las medidas se devengan intereses contractuales, los créditos que superen la cuantía garantizada de los depósitos pueden ser satisfechos en el procedimiento general de insolvencia y se pueden pagar los intereses;

c) los requisitos previstos en el Derecho nacional de un Estado miembro para la responsabilidad extracontractual por perjuicios generados en virtud de acciones u omisiones en relación con el ejercicio de las facultades de supervisión del banco central de un Estado miembro, comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), no pueden ser contrarios a los requisitos y principios de dicha responsabilidad, vigentes en el Derecho de la Unión, en concreto a los siguientes: el principio de independencia de la demanda de resarcimiento respecto a la demanda de nulidad y la inadmisibilidad constatada de un requisito conforme al Derecho nacional, de que una acción u omisión jurídicas, por la que se reclame resarcimiento, deba ser revocada previamente; la inadmisibilidad de un requisito del Derecho nacional relativo a la culpa de autoridades o funcionarios, por cuya actuación se reclame resarcimiento; el requisito para demandas de reparación del daño material, de que el demandante haya sufrido un daño real y cierto en el momento de interponer demanda;

d) en virtud del principio del Derecho de la Unión de la independencia de la demanda de resarcimiento respecto a la demanda de nulidad, debe cumplirse el requisito de antijuridicidad de la actuación correspondiente de la autoridad, que equivale al requisito del Derecho nacional del Estado miembro conforme al cual la acción u omisión jurídicas, por la que se reclame resarcimiento, es decir, las medidas de saneamiento de una entidad de crédito, deban ser revocadas, si se tienen en cuenta las circunstancias del procedimiento principal y lo siguiente:

   – que dichas medidas no están dirigidas a la demandante, que es depositante en una entidad de crédito, así como que, atendiendo al Derecho nacional y a la jurisprudencia nacional, no tiene derecho a solicitar la revocación de las diferentes resoluciones que dispusieron dichas medidas y que dichas resoluciones han devenido firmes;

   – que el Derecho de la Unión, en este ámbito concreto la Directiva [2001/24], no impone a los Estados miembros una obligación explícita de prever a favor de todos los acreedores la posibilidad de impugnar las medidas de supervisión, a fin de hacer verificar la validez de las medidas;

   – que en el Derecho de un Estado miembro no se prevea la responsabilidad extracontractual por daños generados en virtud de una actuación lícita de autoridades o funcionarios;

e) en el caso de que proceda una interpretación que indique que el requisito de la antijuridicidad de la actuación de la autoridad no es aplicable en las circunstancias del procedimiento principal, a las demandas de depositantes de una entidad de crédito por daños y perjuicios resultantes de acciones y omisiones del banco central de un Estado miembro y especialmente por pago de intereses de depósitos no restituidos a tiempo, así como por desembolso de los depósitos que superen a las cuantías garantizadas, que sean ejercidos como indemnización por incumplimiento de los artículos 63 a 65 y 120 TFUE, artículo 3 TUE y artículo 17 de la [Carta], son aplicables los requisitos de la responsabilidad extracontractual por perjuicios, establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

   – ocasionados por la actuación lícita de una autoridad, en concreto los tres requisitos cumulativos, en particular la existencia de un daño real, de una relación de causalidad entre el daño y la actuación correspondiente, así como de una naturaleza extraordinaria y especial del daño, especialmente en caso de las demandas por pago de intereses por no pagar a tiempo los depósitos garantizados, o

   – en el ámbito de la política económica, especialmente el requisito de "una infracción suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares" sobre todo en caso de demandas de depositantes por desembolso de los depósitos que superen a las cuantías garantizadas, que sean reclamados como daños y para

los que rige el procedimiento previsto en el Derecho nacional, si se tienen en cuenta el amplio margen de apreciación del que disponen los Estados miembros en relación con el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), y las medidas con arreglo a la Directiva 2001/24 y si las circunstancias concernientes a la entidad de crédito y a la persona reclamante de reparación guardan relación con un único Estado miembro, pero a todos los depositantes les son aplicables la misma normativa y el principio constitucional de igualdad ante la ley?

4) ¿Resulta de la interpretación del artículo 10, apartado 1, en relación con los artículos 1, punto 3, inciso i), y 7, apartado 6, de la Directiva [94/19], así como de las apreciaciones en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2016, Vervloet y otros (C-76/15, EU:C:2016:975), apartados 82 a 84, que el ámbito de aplicación de dichas disposiciones de la Directiva comprende a aquellos depositantes,

– cuyos depósitos, entre la suspensión de los pagos de la entidad de crédito y hasta la retirada de la licencia para operaciones bancarias, no eran exigibles en virtud de contrato o disposición legal, sin que el depositante correspondiente haya manifestado que exige la restitución,

– que hayan consentido una cláusula que prevé el desembolso de la cuantía garantizada de los depósitos con arreglo a los procedimientos previstos en el Derecho de un Estado miembro, en concreto también tras la retirada de la licencia de la entidad de crédito administradora de los depósitos, y se cumpla dicho requisito, así como

– la mencionada cláusula del contrato de depósito, según el Derecho del Estado miembro, tiene efecto legal entre las partes contratantes?

¿Se deduce de las disposiciones de dicha Directiva o de otras disposiciones del Derecho de la Unión que el órgano jurisdiccional nacional puede no considerar una cláusula así del contrato de depósito y puede no examinar la demanda de un depositante por pago de intereses, a causa de la no devolución a tiempo de la cuantía garantizada de depósitos conforme a dicho contrato, a partir de los requisitos de la responsabilidad extracontractual por daños resultantes del incumplimiento del Derecho de la Unión y de acuerdo con el artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

47 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 2018, se suspendió el procedimiento en el presente asunto hasta el pronunciamiento de la sentencia en el asunto C-571/16. Tras dictarse la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), el Tribunal de Justicia preguntó al órgano jurisdiccional remitente si quería mantener la presente petición de decisión prejudicial.

48 Mediante auto de 9 de noviembre de 2018, el órgano jurisdiccional remitente informó al Tribunal de Justicia de que mantenía su petición de decisión prejudicial, ya que la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), no había respondido, desde su punto de vista, a todas las cuestiones planteadas en el presente asunto.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra a)

49 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra a), que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a indemnización del depositante que establece cubre

únicamente la restitución, por parte del sistema de garantía de depósitos, de los depósitos no disponibles de dicho depositante hasta el importe fijado en el artículo 7, apartado 1 *bis*, de dicha Directiva o si el artículo 7, apartado 6, de esta también genera, en beneficio del depositante, un derecho a la reparación del perjuicio causado por la restitución tardía del importe garantizado de todos sus depósitos o por una supervisión deficiente por parte de las autoridades nacionales competentes de la entidad de crédito cuyos depósitos han dejado de estar disponibles.

50 Para empezar, procede señalar que el tenor del artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19, que obliga a los Estados miembros a velar por que los «derechos a una indemnización» del depositante puedan ser objeto de una acción legal contra el sistema de garantía de depósitos, no permite, por sí solo, dar una respuesta a la pregunta del órgano jurisdiccional remitente, de modo que resulta necesario tener también en cuenta el contexto de dicha disposición y los objetivos perseguidos por dicha Directiva.

51 La Directiva 94/19 tiene por objeto garantizar en la Unión la protección de los depositantes en los casos en que los depósitos constituidos en entidades de crédito que formen parte de un sistema de garantía de depósitos dejen de estar disponibles (sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros, C-222/02, EU:C:2004:606, apartado 26). Al mismo tiempo, tiene como finalidad garantizar la estabilidad del sistema bancario, evitando fenómenos de retirada masiva de depósitos no solo de una entidad de crédito en dificultades, sino también de entidades saneadas, a raíz de una pérdida de confianza del público en la solidez de dicho sistema (sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 56 y jurisprudencia citada). No obstante, como se desprende en particular de su octavo considerando, la Directiva 94/19 únicamente lleva a cabo una armonización mínima en materia de garantía de depósitos (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Vervloet y otros, C-76/15, EU:C:2016:975, apartado 82).

52 En este contexto, el artículo 3 de la Directiva 94/19 obliga a los Estados miembros a velar por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos, e impone a las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación a las entidades de crédito la obligación de velar, en colaboración con el sistema de garantía de depósitos, por que estas cumplan con sus obligaciones como miembros de dicho sistema. Se trata de garantizar a los depositantes que la entidad de crédito en la que efectúen sus depósitos pertenece a un sistema de garantía de depósitos, de tal modo que, conforme a las reglas previstas concretamente en el artículo 7 de dicha Directiva, se preserve su derecho a obtener una indemnización en el caso de que esos depósitos dejen de estar disponibles (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros, C-222/02, EU:C:2004:606, apartados 27 a 29).

53 Para ese caso, en virtud del artículo 7, apartado 1 *bis*, de la Directiva 94/19, los sistemas de garantía de depósitos deben garantizar un nivel mínimo de cobertura de 100 000 euros para cada depositante, siempre que los depósitos de que se trate no queden excluidos de la garantía, en virtud del artículo 2 de dicha Directiva, ni queden excluidos o cuenten con una cobertura inferior en el Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de esa Directiva.

54 Por otra parte, a tenor del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 94/19, los sistemas de garantía de depósitos deberán estar en condiciones de satisfacer las reclamaciones debidamente comprobadas de los depositantes con respecto a depósitos no disponibles en un plazo de 20 días hábiles a partir de la fecha en que las autoridades competentes pertinentes tomen la determinación de indisponibilidad a que se refiere el artículo 1, punto 3, de dicha Directiva.

55 Así pues, de los objetivos perseguidos por la Directiva 94/19 y del contexto en el que se inscribe el artículo 7, apartado 6, de esta se desprende que los «derechos a indemnización» previstos en dicha disposición, cuyo importe se fija en el artículo 7, apartado 1 *bis*, y las modalidades precisadas en el artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva, se refieren únicamente a la restitución, por parte del sistema de garantía de depósitos, de las reclamaciones debidamente comprobadas de los depositantes,

cuando las autoridades competentes hayan determinado, de conformidad con el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, la indisponibilidad de los depósitos en poder de la entidad de crédito de que se trate.

56 Esta interpretación estricta del artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19 se ve corroborada por el vigésimo cuarto considerando de esta, que precisa que dicha Directiva no puede tener por efecto que se comprometa la responsabilidad de los Estados miembros o de sus autoridades competentes con los depositantes [siempre que hayan 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 esa Directiva.

57 En este contexto, el Tribunal de Justicia ya ha precisado en su sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, EU:C:2004:606), apartados 50 y 51, que, siempre que se garantice la indemnización de los depositantes prevista por la Directiva 94/19 en caso de indisponibilidad de sus depósitos, esta no concede a los depositantes derechos que puedan generar la responsabilidad del Estado sobre la base del Derecho de la Unión en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles como consecuencia de la supervisión deficiente por las autoridades nacionales competentes.

58 La circunstancia, señalada por la demandante en el litigio principal, de que la entidad de crédito de que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia citada en el apartado anterior no participaba en el sistema de garantía de depósitos, contrariamente a la entidad de crédito de que se trata en el presente asunto, no puede justificar una apreciación diferente.

59 Por otra parte, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, no se puede excluir que la efectividad práctica de la garantía de depósitos impuesta por la Directiva 94/19 se viera comprometida si se impusiera a los sistemas nacionales de garantía de depósitos la carga de unos riesgos que no estuviesen directamente relacionados con la finalidad de dicho sistema, como los vinculados a una supervisión deficiente. En efecto, cuanto más amplios sean los riesgos garantizados, más se diluirá la garantía de los depósitos y menos podrá contribuir el sistema de garantía de depósitos, con los mismos fondos, a alcanzar el doble objetivo de dicha Directiva, tal como se recuerda en el apartado 51 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Vervloet y otros, C-76/15, EU:C:2016:975, apartado 84).

60 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a indemnización del depositante que establece cubre únicamente la restitución, por parte del sistema de garantía de depósitos, de los depósitos no disponibles de dicho depositante hasta el importe fijado en el artículo 7, apartado 1 *bis*, de dicha Directiva, a raíz de la determinación de indisponibilidad, por parte de la autoridad nacional competente, de los depósitos en poder de la entidad de crédito en cuestión, de conformidad con el artículo 1, punto 3, inciso i), de dicha Directiva, de manera que el artículo 7, apartado 6, de esta no genera, en beneficio del depositante, un derecho a la reparación del perjuicio causado por la restitución tardía del importe garantizado de todos sus depósitos o por una supervisión deficiente por parte de las autoridades nacionales competentes de la entidad de crédito cuyos depósitos han dejado de estar disponibles.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

61 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 1, punto 3, inciso i), en relación con los artículos 7, apartado 6, y 10, apartado 1, de la Directiva 94/19, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional o a una cláusula contractual en virtud de las cuales un depósito en una entidad de crédito cuyos pagos hayan sido suspendidos solo será exigible después de que la autoridad competente haya retirado la licencia

bancaria concedida a esa entidad y siempre que el depositante haya solicitado expresamente la restitución del depósito. En caso de respuesta afirmativa, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si esas disposiciones u otras disposiciones del Derecho de la Unión le obligan a dejar sin aplicación dicha normativa nacional o cláusula contractual para resolver un recurso de indemnización del perjuicio supuestamente causado por la restitución del importe garantizado de tal depósito fuera del plazo previsto por dicha Directiva.

62 Es preciso recordar, en primer lugar, que, con arreglo al artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, el concepto de «depósito no disponible», en el sentido de esta Directiva, designa «todo depósito que haya vencido y sea pagadero pero que no haya sido pagado por una entidad de crédito con arreglo a las condiciones legales y contractuales aplicables al respecto», cuando las correspondientes autoridades competentes hayan determinado, a más tardar cinco días hábiles después de haber comprobado por primera vez que la entidad de crédito no ha logrado restituir los depósitos vencidos y exigibles, que la entidad de crédito de que se trate se encuentra, por razones directamente relacionadas con su situación financiera, «en la imposibilidad de restituir los depósitos y no parece tener por el momento perspectivas de poder hacerlo».

63 A este respecto, del tenor del artículo 1, punto 3, inciso i), párrafo primero, de la Directiva 94/19 se desprende expresamente que el requisito necesario y suficiente para determinar la indisponibilidad de un depósito vencido y exigible es que, en opinión de las autoridades competentes, de momento y por razones directamente relacionadas con su situación financiera, una entidad de crédito se encuentre en la imposibilidad de restituir los depósitos y no parezca tener por el momento perspectivas de poder hacerlo (sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 49). Por otra parte, el plazo máximo de cinco días fijado a la autoridad competente para cumplir la obligación incondicional y suficientemente precisa de llevar a cabo esa determinación es, según el propio tenor del artículo 1, punto 3, inciso i), párrafo segundo, de dicha Directiva, un plazo imperativo, sin que se establezca excepción alguna a dicho plazo en ninguna otra disposición de la citada Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 60 y 100). Así pues, del tenor del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 resulta que este establece una obligación incondicional y suficientemente precisa que confiere derechos a los particulares y que establece, por tanto, una norma de efecto directo (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 98 a 104).

64 En segundo lugar, en el sistema de la Directiva 94/19, por un lado, la determinación de la indisponibilidad de los depósitos de una entidad de crédito, que pone en marcha el procedimiento que conduce a la intervención de los sistemas nacionales de garantía de depósitos, determina el reembolso del importe garantizado de dichos depósitos por esos sistemas, de conformidad con el artículo 7 de dicha Directiva. Por otro lado, en virtud de su artículo 10, apartado 1, dicha determinación marca el inicio del plazo en el que debe producirse el reembolso, a saber, 20 días hábiles (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 72).

65 Dado que esta determinación está vinculada a la situación financiera objetiva de la entidad de crédito y afecta de forma general a la totalidad de depósitos en poder de dicha entidad de crédito y no a cada uno de los depósitos en su poder, basta con que se determine que la entidad de crédito en cuestión no ha restituido algunos depósitos y que concurran los requisitos establecidos en el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 para que se declare la indisponibilidad de todos los depósitos en poder de la dicha entidad (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 82), incluidos aquellos que, en la fecha de esa determinación, no habían vencido ni eran pagaderos, con arreglo a las condiciones legales y contractuales aplicables, y que, por tanto, no correspondía a la entidad de crédito restituir.

66 Como ha señalado el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, aunque un depósito no vencido ni pagadero conforme a las condiciones legales y contractuales aplicables al respecto no puede ser tenido en cuenta por la autoridad competente para determinar la indisponibilidad de los depósitos en el sentido del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, tal depósito debe, en cambio, calificarse de depósito restituible, con arreglo a la misma disposición, una vez que la autoridad competente haya determinado la indisponibilidad de los depósitos en poder de la entidad financiera.

67 Esta interpretación se ve corroborada por el doble objetivo perseguido por la Directiva 94/19, recordado en el apartado 51 de la presente sentencia. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones, si los depósitos no vencidos ni pagaderos en el momento en que la autoridad competente determine, con arreglo al artículo 1, punto 3, inciso i), de dicha Directiva, la indisponibilidad de determinados depósitos en poder de una entidad de crédito no estuvieran cubiertos por la garantía de depósitos prevista por dicha Directiva, los depositantes afectados correrían el riesgo de no poder recuperar sus depósitos y la estabilidad del sistema bancario se resentiría por la falta de confianza del público en la garantía de sus depósitos.

68 En estas circunstancias, no cabe deducir del hecho de que un sistema de garantía de depósitos haya restituido a un depositante cantidades correspondientes a depósitos aún no vencidos y pagaderos en el sentido del artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/19 que dicho sistema incumpla la obligación establecida en el artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva.

69 De ello se deduce que el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, en relación con los artículos 7, apartado 6, y 10, apartado 1, de dicha Directiva, debe interpretarse en el sentido de que el titular de un depósito no vencido ni pagadero con arreglo a las condiciones legales y contractuales aplicables al respecto puede hacer valer su derecho a la restitución del importe garantizado relativo a dicho depósito una vez que la autoridad competente haya determinado la indisponibilidad de los depósitos en poder de la entidad de crédito de que se trate.

70 En tercer lugar, dado que se determina exclusivamente mediante los requisitos establecidos en el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, recordados en el apartado 62 de la presente sentencia, la determinación de la indisponibilidad de los depósitos en poder de una entidad de crédito no puede depender de la revocación de la licencia bancaria de la entidad de crédito de que se trate ni supeditarse al requisito de que previamente el titular de dicho depósito haya solicitado sin éxito a la entidad de crédito de que se trate la retirada de este (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 69 y 87 y los puntos 1 y 3 del fallo). Por lo tanto, estas disposiciones de la Directiva 94/19 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que imponga tales requisitos o autorice que estos se estipulen en cláusulas contractuales.

71 En este contexto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva resulten, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no adapte el Derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haga una transposición incorrecta de esta. Los justiciables pueden invocar disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de una directiva no solo frente a un Estado miembro y todos los órganos de su Administración, sino también frente a organismos o entidades que se distinguen de los particulares y deben asimilarse al Estado, bien porque se trate de personas jurídicas de Derecho público que forman parte del Estado en sentido amplio, bien porque estén sometidos a la autoridad o al control de una autoridad pública, bien porque esta autoridad les haya encomendado ejercer una misión de interés público y a tal fin se los haya dotado de facultades exorbitantes (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de octubre de 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, apartados 32 a 34, y de 22 de marzo de 2018, Anisimovienė y otros, C-688/15 y C-109/16, EU:C:2018:209, apartado 109).

72 Por otra parte, cualquier juez nacional que conozca de un asunto, en el marco de su competencia, estará obligado a abstenerse de aplicar, por su propia iniciativa, cualquier disposición nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión con efecto directo en el litigio del que conoce, sin que deba solicitar o esperar su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional [véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality y Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 35, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartados 160 y 161 y jurisprudencia citada].

73 Por lo tanto, dado que, como se ha recordado en el apartado 63 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 tiene efecto directo, el órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso interpuesto por el titular de un depósito que ha dejado de estar disponible, en el sentido de esta disposición, con el fin de obtener la reparación del perjuicio causado por la restitución tardía del importe garantizado de ese depósito, debe, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, excluir la aplicación de una disposición del Derecho nacional que supedita la restitución de dicho importe a los requisitos mencionados en el apartado 70 de la presente sentencia.

74 En el marco de dicho recurso, el juez nacional tampoco puede tener en cuenta una cláusula contractual que se limite a reflejar una disposición de Derecho nacional incompatible con el artículo 1, punto 3, letra i), de la Directiva 94/19. Como el Abogado General ha señalado en el punto 69 de sus conclusiones, cuando la norma interna incompatible con el Derecho de la Unión se incorpora al contenido de una cláusula contractual, el juez nacional debe extender a esta cláusula las consecuencias inherentes a su incompatibilidad con el Derecho de la Unión.

75 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 1, punto 3, inciso i), en relación con los artículos 7, apartado 6, y 10, apartado 1, de la Directiva 94/19, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional o a una cláusula contractual en virtud de las cuales un depósito en una entidad de crédito cuyos pagos hayan sido suspendidos solo será exigible después de que la autoridad competente haya retirado la licencia bancaria concedida a esa entidad y siempre que el depositante haya solicitado expresamente la restitución del depósito. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, cualquier órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso de indemnización del perjuicio supuestamente causado por la restitución del importe garantizado de tal depósito fuera del plazo previsto en el artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva estará obligado a abstenerse de aplicar esa normativa nacional o esa cláusula contractual, a efectos de resolver el recurso.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

76 Mediante la primera parte de su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 17, apartado 3, del Reglamento n.º 1093/2010, interpretado a la luz de su considerando 27, debe interpretarse en el sentido de que una recomendación de la ABE, adoptada sobre la base de esta disposición y por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, como la Recomendación EBA/REC/2014/02, puede ser invocada por un depositante en apoyo de un recurso de indemnización de los daños y perjuicios causados por dicha infracción del Derecho de la Unión, a pesar de no ser destinatario de dicha recomendación.

77 Mediante la segunda parte de esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la Recomendación EBA/REC/2014/02 es válida, en la medida en que, por una parte, declara la existencia de una infracción de una disposición del Derecho de la Unión que, según dicho órgano jurisdiccional, no define una obligación clara e incondicional en el sentido del considerando 27 de dicho Reglamento

y, por otra parte, se dirige al BNB, que, según el órgano jurisdiccional remitente, no tiene relación con el sistema nacional de garantía de depósitos y no es una autoridad competente en el sentido del artículo 4, punto 2, inciso iii), del Reglamento n.º 1093/2010.

Sobre la interpretación del artículo 17, apartado 3, del Reglamento n.º 1093/2010

78 El artículo 17 del Reglamento n.º 1093/2010 establece en su apartado 3, párrafo primero, que, a más tardar en el plazo de dos meses desde el inicio de la investigación a que se refiere el apartado 2, la ABE podrá dirigir a la autoridad competente en cuestión una recomendación en la que expondrá las medidas que deben adoptarse para ajustarse al Derecho de la Unión. Esa recomendación se emite al término de una investigación abierta por la ABE en el caso de que se reproche a las autoridades nacionales, en sus prácticas de supervisión, una supuesta no aplicación o aplicación incorrecta o insuficiente del Derecho de la Unión, en particular de los actos contemplados en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, entre los que figura la Directiva 94/19.

79 Como ha recordado el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, una recomendación de la ABE basada en el artículo 17, apartado 3, del Reglamento n.º 1093/2010 se enmarca en la categoría de actos de la Unión prevista en el artículo 288 TFUE, párrafo quinto, disposición que inviste a las instituciones habilitadas para adoptar tales actos de una facultad de incentivación y de persuasión, distinta de la facultad para adoptar actos dotados de fuerza vinculante (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 26).

80 Dicho esto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, aunque las recomendaciones no pretenden producir efectos obligatorios, los jueces nacionales están obligados a tenerlas en cuenta para resolver los litigios de los que conocen, sobre todo cuando tienen por objeto completar disposiciones de la Unión Europea dotadas de fuerza vinculante (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, apartado 18; de 11 de septiembre de 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, apartado 41, y de 15 de septiembre de 2016, Koninklijke KPN y otros, C-28/15, EU:C:2016:692, apartado 41 y jurisprudencia citada).

81 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera parte de la segunda cuestión prejudicial que el artículo 17, apartado 3, del Reglamento n.º 1093/2010, interpretado a la luz de su considerando 27, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional debe tomar en consideración una recomendación de la ABE adoptada sobre la base de dicha disposición, con el fin de resolver el litigio del que conoce, en particular en el marco de un recurso dirigido a exigir la responsabilidad de un Estado miembro por los daños y perjuicios causados a un particular como consecuencia de la inaplicación o de la aplicación incorrecta o insuficiente del Derecho de la Unión que dio lugar al procedimiento de investigación que condujo a la adopción de dicha recomendación. Los particulares perjudicados por la infracción del Derecho de la Unión constatada por esa Recomendación, aun cuando no sean los destinatarios de esta, deben poder basarse en la referida Recomendación para que se declare, ante los tribunales nacionales competentes, la responsabilidad del Estado miembro de que se trate por dicha infracción del Derecho de la Unión.

Sobre la validez de la Recomendación EBA/REC/2014/02

82 Con carácter preliminar, procede señalar que, aunque el artículo 263 TFUE excluye el control del Tribunal de Justicia sobre los actos que tengan la naturaleza de una recomendación en el marco de un recurso de anulación, del artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y del artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b), resulta que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación y la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión sin excepción alguna [véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, apartado 8; de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, C-258/14,

EU:C:2017:448, apartado 71; de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 44, y de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403, apartado 71 y jurisprudencia citada].

83 De ello se deduce que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de la Recomendación EBA/REC/2014/02, mediante la cual la ABE solicitó al BNB y al FGVB que adoptaran las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 94/19, en particular para poner fin a la infracción del artículo 1, punto 3, inciso i), de esta.

84 Según el órgano jurisdiccional remitente, dado que, contrariamente a lo indicado en considerando 27 del Reglamento n.º 1093/2010, esta disposición no establece obligaciones claras e incondicionales para los Estados miembros ni crea directamente derechos para los depositantes, no podía considerarse, en la Recomendación EBA/REC/2014/02, que dicha disposición hubiera sido infringida.

85 A este respecto, procede señalar, para empezar, que la Directiva 94/19 figura entre los actos de la Unión contemplados en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010 y que, por tanto, de conformidad con el artículo 17, apartados 1 y 2, párrafo primero, de dicho Reglamento, la ABE puede investigar la supuesta inaplicación o la aplicación incorrecta o insuficiente de las disposiciones de dicha Directiva por una autoridad competente.

86 Por otra parte, como se ha señalado en el apartado 63 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, además de tener efecto directo y constituir una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos que permiten a los depositantes interponer un recurso de indemnización del perjuicio causado por el retraso en el reembolso de sus depósitos, infringiendo esta disposición, impone a la autoridad competente una obligación incondicional y suficientemente precisa en el sentido del artículo 4, punto 2, inciso iii), del Reglamento n.º 1093/2010.

87 En estas circunstancias, como ha señalado el Abogado General en el punto 116 de sus conclusiones, las dudas del órgano jurisdiccional remitente sobre la validez de la Recomendación EBA/REC/2014/02, en la medida en que el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 no establece obligaciones claras e incondicionales, resultan infundadas.

88 Procede añadir que el considerando 27 del Reglamento n.º 1093/2010, en la medida en que indica que el mecanismo previsto en el artículo 17 de dicho Reglamento «debe aplicarse en los ámbitos en los que el Derecho de la Unión define obligaciones claras e incondicionales», no puede entenderse en el sentido de que supedita la adopción de una recomendación sobre la base del artículo 17, apartado 3, de dicho Reglamento al requisito de que dicha recomendación se refiera necesariamente a una norma del Derecho de la Unión que defina obligaciones claras e incondicionales.

89 En efecto, solo el artículo 17, apartado 6, del Reglamento n.º 1093/2010, de manera similar a lo que indica el considerando 29 de dicho Reglamento, supedita la adopción por la ABE de una decisión individual respecto de una entidad financiera al requisito de que dicha decisión se base en una disposición contenida en un acto de los mencionados en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento que sea «directamente aplicable a entidades financieras». En cambio, este requisito no se recoge ni en el artículo 17, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento, relativo al inicio del procedimiento de investigación, ni en el artículo 17, apartado 3, del mismo Reglamento, relativo a la emisión de una recomendación por parte de la ABE. De este modo, limitar el ejercicio de las competencias que el artículo 17, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1093/2010 confiere a la ABE únicamente a los supuestos en los que se cuestionen disposiciones del Derecho de la Unión claras e incondicionales equivaldría a establecer un requisito adicional no previsto por estas últimas disposiciones.

90 Pues bien, aunque la exposición de motivos de un acto de la Unión puede precisar el contenido de las disposiciones de ese acto y proporciona elementos interpretativos que pueden arrojar luz sobre la voluntad del autor de ese acto, no tiene valor jurídico vinculante y no puede ser invocada para

establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido contrario a su tenor literal (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartados 75 y 76 y jurisprudencia citada).

91 Las dudas del órgano jurisdiccional remitente sobre la validez de la Recomendación EBA/REC/2014/02 se refieren, por otra parte, a la circunstancia de que esta se dirigió al FGVB y al BNB, cuando, según dicho órgano jurisdiccional, en la fecha de dicha Recomendación, el BNB no tenía relación con el sistema nacional de garantía de depósitos y no era una autoridad competente en el sentido del artículo 4, punto 2, inciso iii), del Reglamento n.º 1093/2010.

92 De esta disposición se desprende que el concepto de «autoridades competentes» en el sentido de dicho Reglamento designa «en el caso de los sistemas de garantía de depósitos, los organismos que administran dichos sistemas de conformidad con la Directiva [94/19], o en caso de que el funcionamiento del sistema de garantía de depósitos sea administrado por una sociedad privada, la autoridad pública que supervise dichos sistemas, en virtud de dicha Directiva».

93 Por otra parte, dicha disposición debe interpretarse en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/19, que obliga a cada Estado miembro a velar por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos, así como con el artículo 1, punto 3, inciso i), de dicha Directiva, que deja cierto margen de apreciación a los Estados miembros en lo relativo al nombramiento de la autoridad competente para determinar la indisponibilidad de los depósitos (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 99).

94 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 107 de sus conclusiones, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), se dio por sentado que el BNB era la autoridad competente para determinar la indisponibilidad de los depósitos con arreglo al artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19.

95 Por consiguiente, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, a la luz de la normativa búlgara aplicable el 17 de octubre de 2014, fecha en la que la ABE remitió la Recomendación EBA/REC/2014/02 al BNB, si este era el organismo encargado de la gestión o, en su caso, la supervisión del sistema nacional de garantía de depósitos de conformidad con la Directiva 94/19 y, en particular, si era la autoridad competente para determinar la indisponibilidad de los depósitos en virtud del artículo 1, punto 3, inciso i), de dicha Directiva.

96 A tal efecto, le incumbe comprobar, en particular, si es posible interpretar de conformidad con esta disposición el artículo 36 de la Ley de Entidades de Crédito, que atribuye al BNB competencia para revocar obligatoriamente la licencia concedida a un banco cuando este deje de atender, durante más de siete días hábiles, sus obligaciones de pago vencidas, en el caso de que dicho incumplimiento se deba directamente a la situación financiera del banco y el BNB considere improbable que las deudas vencidas vayan a ser atendidas en un plazo razonable, decisión que deberá adoptarse en los cinco días hábiles posteriores a dicha determinación.

97 En cualquier caso, la falta de determinación de la indisponibilidad de los depósitos en el sentido del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 puede constituir una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión y permitir que se genere la responsabilidad de un Estado miembro por infracción del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 115).

98 Es cierto que, en la Recomendación EBA/REC/2014/02, la ABE consideró que, ante la inexistencia de un acto expreso que declarara la indisponibilidad de los depósitos del KTB, en el sentido del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, la decisión del BNB de someter a KTB a supervisión especial y de suspender sus obligaciones era asimilable a tal determinación.

99 No obstante, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la indisponibilidad de los depósitos debe determinarse mediante un acto expreso de la autoridad nacional competente y no puede deducirse de otros actos de las autoridades nacionales, como someter a supervisión especial a un banco cuyos depósitos hayan dejado de estar disponibles (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 73 y 77).

100 De ello se deduce que, para resolver el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente no puede basarse en la premisa, contraria al artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, según la cual la decisión del BNB de someter al KTB a supervisión especial y de suspender sus obligaciones puede asimilarse a una determinación de la indisponibilidad de los depósitos del KTB.

101 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial que la Recomendación EBA/REC/2014/02 es inválida, en la medida en que asimiló la decisión del BNB de someter al KTB a vigilancia especial y de suspender sus obligaciones a la determinación de la indisponibilidad de los depósitos en el sentido del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19.

Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra b)

102 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra b), el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24, en relación con los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una medida de suspensión de pagos, como medida de supervisión aplicada por un banco central nacional para el saneamiento de una entidad de crédito, constituye una injerencia injustificada y desproporcionada en el derecho de propiedad de los depositantes en esa entidad de crédito, que puede fundamentar un derecho de indemnización por los daños y perjuicios causados por esa infracción del Derecho de la Unión a esos depositantes, aunque se hayan aplicado intereses convencionales respecto al período cubierto por esa medida y los depósitos que superen el importe garantizado puedan recuperarse, con intereses, en el marco de un procedimiento general de quiebra previsto en el Derecho nacional.

103 A este respecto, procede señalar que la Directiva 2001/24, como se desprende de su considerando 6, instaura un sistema de reconocimiento mutuo de las medidas adoptadas por cada Estado miembro para restaurar la viabilidad de las entidades de crédito que haya autorizado, sin pretender armonizar la normativa nacional en esta materia (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de octubre de 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, apartado 22, y de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 104).

104 Además, contrariamente a lo que alega el BNB, la Directiva 2001/24 puede aplicarse a una situación puramente interna de un Estado miembro. En efecto, como se desprende del propio tenor del artículo 1, apartado 1, interpretado a la luz del considerando 2 de dicha Directiva, esta se aplica a las entidades de crédito, en particular cuando tienen sucursales en un Estado miembro distinto del Estado donde se encuentra el domicilio social, así como a esas mismas sucursales. Por otra parte, aunque la Directiva 2001/24 tiene por objeto regular específicamente una situación que puede producirse en caso de dificultades en una entidad de crédito con sucursales en otros Estados miembros, nada indica que las medidas de saneamiento que prevé se apliquen únicamente a tal situación transfronteriza.

105 Con arreglo al artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24, deben considerarse medidas de saneamiento en el sentido de dicha Directiva las medidas, por una parte, encaminadas a preservar o restablecer la situación financiera de una entidad de crédito y, por otra, que puedan afectar a los derechos preexistentes de terceras partes. En particular, deben contarse entre estas medidas de saneamiento las medidas de suspensión de pagos, siempre que, según resulta del considerando 6 y del

artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, hayan sido adoptadas por una autoridad administrativa o judicial (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 110).

106 Además, dado que debe considerarse que tales medidas de suspensión de pagos, en el sentido del artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24, aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, estas deben respetar los derechos fundamentales consagrados por esta última, en particular el derecho de propiedad garantizado en su artículo 17, apartado 1 (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 17 a 19, y de 13 de junio de 2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada).

107 No obstante, el derecho de propiedad garantizado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta no constituye una prerrogativa absoluta y su ejercicio puede implicar limitaciones, siempre y cuando estas, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de ese derecho y, dentro del respecto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartados 69 y 70 y jurisprudencia citada).

108 Dado que las medidas de suspensión de pagos, como las controvertidas en el litigio principal, tienen por objeto preservar o restablecer la situación financiera de una entidad de crédito, debe considerarse que responden efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión. En efecto, los servicios financieros desempeñan un papel fundamental en la economía de la Unión, y los bancos y las entidades de crédito son una fuente esencial de financiación para las empresas que operan en los diferentes mercados. Además, los bancos están a menudo interconectados y muchos de ellos ejercen sus actividades en el plano internacional. Por esa razón las dificultades de uno o de varios bancos pueden propagarse rápidamente a los otros, en el Estado miembro interesado o bien en otros Estados miembros. Ello puede a su vez producir efectos en cadena negativos en otros sectores de la economía (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, EU:C:2016:570, apartado 50, y de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartado 72).

109 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, teniendo en cuenta todas las circunstancias que caracterizan el litigio principal, si las medidas de supervisión de que se trata constituyen, habida cuenta de los objetivos perseguidos, una intervención desmesurada e intolerable que afecta a la propia esencia del derecho de propiedad de la demandante en el litigio principal, en particular si, dado el riesgo inminente de pérdidas financieras al que habrían estado expuestos los depositantes en el KTB en caso de quiebra de este, otras medidas menos restrictivas, como la suspensión parcial de los pagos o la limitación parcial de las actividades del KTB, habrían permitido obtener los mismos resultados.

110 Pues bien, de la petición de decisión prejudicial se desprende que las medidas de supervisión controvertidas en el litigio principal tuvieron un alcance limitado en el tiempo y que, durante ese período, de conformidad con la normativa nacional, se devengaron intereses convencionales sobre las obligaciones de pago suspendidas. Por otra parte, además de que el importe garantizado de los depósitos en el KTB fue restituido a la demandante en el litigio principal a través del FGVB, el importe de sus depósitos superior al importe garantizado sigue siendo recuperable en el marco del procedimiento de quiebra incoado contra dicho banco.

111 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letra b), que el artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24, en relación con los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una medida de suspensión de pagos aplicada por un banco central nacional a una entidad de crédito, como medida

de saneamiento encaminada a preservar o restablecer la situación financiera de dicha entidad, constituye una injerencia injustificada y desproporcionada en el ejercicio del derecho de propiedad de los depositantes en esa entidad de crédito si no respeta el contenido esencial de este derecho y si, dado el riesgo inminente de pérdidas financieras al que habrían estado expuestos los depositantes en caso de quiebra de esta, otras medidas menos restrictivas habrían permitido obtener los mismos resultados, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la tercera cuestión prejudicial, letras c) a e)

112 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letras c), d) y e), que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el derecho de los particulares a obtener la indemnización del daño causado por la autoridad nacional de que se trate está supeditado, en primer lugar, a la anulación previa del acto o de la omisión que origine el daño; en segundo lugar, al carácter intencional del daño, y, en tercer lugar, a la obligación del particular de aportar la prueba de la existencia de un daño material real y cierto en el momento en que se ejercita la acción de indemnización.

113 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados en los que esta se funda. Los particulares perjudicados tienen derecho a la reparación del perjuicio sufrido siempre que se cumplan tres requisitos, a saber, que la norma del Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación de dicha norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la violación y el daño sufrido por estos particulares (sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 92 y 94 y jurisprudencia citada).

114 Si bien el Derecho de la Unión no excluye en absoluto la posibilidad de que el Estado pueda incurrir en responsabilidad por infringir este Derecho en virtud de requisitos menos restrictivos establecidos con arreglo al Derecho nacional, sí se opone a que el Derecho nacional imponga requisitos adicionales a este respecto (sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 120 y 121 y jurisprudencia citada).

115 Como se ha recordado en el apartado 63 de la presente sentencia, el artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19 constituye una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares y que permite a los depositantes interponer un recurso de indemnización del perjuicio causado por la demora en el reembolso de los depósitos, dejando al órgano jurisdiccional nacional que conozca de dicho recurso la tarea de comprobar, en primer lugar, si la falta de determinación de la indisponibilidad de los depósitos en el plazo de cinco días hábiles previsto en esa disposición, pese a que se reunían los requisitos claramente establecidos en esta disposición, constituye, en las circunstancias del litigio principal, una violación suficientemente caracterizada en el sentido del Derecho de la Unión y si, por otro lado, existe una relación de causalidad directa entre dicha violación y el daño sufrido por el depositante (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartado 117).

116 Por otra parte, es preciso recordar que, conforme al principio de autonomía procesal, a falta de normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los particulares. De este modo, cuando se cumplan los requisitos para que se genere la

responsabilidad del Estado, extremo que corresponde determinar a los órganos jurisdiccionales nacionales, incumbe al Estado, con arreglo al Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado al particular por la infracción del Derecho de la Unión de que se trate, siempre que los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales aplicables a tal efecto no sean menos favorables que los que se aplican a reclamaciones semejantes basadas en una infracción del Derecho nacional (principio de equivalencia) ni se articulen de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (principio de efectividad) (sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 122 y 123 y jurisprudencia citada). El respeto de dichas exigencias debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupan las normas de que se trate en el conjunto del procedimiento, el desarrollo de este y las particularidades de tales normas ante las distintas instancias nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, apartado 31 y jurisprudencia citada).

117 Por lo que respecta, en particular, al principio de efectividad, cada vez que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos a los particulares por el ordenamiento jurídico de la Unión, deben tomarse en consideración, en su caso, los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, apartado 14; de 14 de diciembre de 1995, van Schijndel y van Veen, C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:441, apartado 19; de 15 de marzo de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, apartado 53, y de 11 de septiembre de 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, apartado 42).

118 Las cuestiones prejudiciales planteadas han de examinarse a la luz de estas consideraciones.

119 Por lo que respecta al primer requisito procesal establecido por el Derecho nacional, consistente en que la interposición por un particular de un recurso de indemnización de los daños supuestamente causados por una violación del Derecho de la Unión está supeditada a la anulación previa del acto u omisión que originó el daño, el órgano jurisdiccional remitente señala que tal requisito no puede cumplirse en el litigio principal, puesto que las medidas de supervisión y saneamiento adoptadas por el BNB con respecto al KTB no tuvieron como destinatarios a los particulares, en particular a los depositantes de dicha entidad de crédito, y que, por lo tanto, estos no están legitimados para interponer un recurso de anulación contra tales medidas.

120 Pues bien, este requisito puede hacer excesivamente difícil la obtención de la indemnización de los daños ocasionados por la violación del Derecho de la Unión cuando, en la práctica, la anulación del acto u omisión que dio lugar a tales daños está excluida o es muy limitada y, por consiguiente, no es razonable exigir tal requisito a la persona perjudicada (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 143, 146 y 147).

121 Por lo que respecta al segundo requisito establecido por el Derecho nacional, relativo al carácter intencional de la actuación de la autoridad pública o del agente causante del daño, el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización al requisito adicional, que va más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, basado en el carácter intencional de dicha actuación, como el que se deriva del artículo 79, apartado 8, de la Ley de Entidades de Crédito (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, apartados 126 a 128 y punto 5, segundo guion, del fallo).

122 Por lo que respecta al tercer requisito establecido por el Derecho nacional, que exige a la parte demandante que aporte la prueba de haber sufrido un daño real y cierto en el momento de la interposición del recurso de indemnización, procede recordar que la obligación de los particulares

perjudicados de demostrar de modo suficiente en Derecho el alcance del daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión constituye, en principio, un requisito para que se genere la responsabilidad del Estado por dichos daños.

123 De la petición de decisión prejudicial se desprende que la demandante en el litigio principal cuantificó claramente los daños que alega haber sufrido como consecuencia de las infracciones del Derecho de la Unión que imputa al BNB. Así, en su primera pretensión, la demandante evaluó en 8 627,96 BGN (unos 4 400 euros) su perjuicio en concepto de intereses legales sobre el importe garantizado de sus depósitos en el KTB, para el período comprendido entre la fecha de inicio del estado de insolvencia de dicho banco y la fecha en la que se le devolvieron los importes garantizados de sus depósitos. En su segunda pretensión, la demandante en el litigio principal estimó en 44 070,90 BGN (unos 22 500 euros) su perjuicio en concepto del importe de sus depósitos que superaba el límite máximo del importe garantizado.

124 El órgano jurisdiccional remitente considera que la segunda pretensión de la demandante en el litigio principal no se refiere a un daño real y cierto, sino a un daño que aún no se ha producido, puesto que el procedimiento de quiebra, en el que podrían restituirse a la demandante en el litigio principal las cantidades que sobrepasen el importe garantizado de sus depósitos, todavía no ha concluido. Sin embargo, si bien tal circunstancia debe tomarse en consideración al examinar el fondo del recurso principal, carece de pertinencia en lo que respecta a la admisibilidad de dicho recurso.

125 A este respecto, es oportuno recordar que, dado que la reparación de los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión debe ser adecuada al perjuicio sufrido, de forma que permita garantizar una tutela efectiva de sus derechos (sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 82, y de 29 de julio de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, apartado 46), los órganos jurisdiccionales nacionales están legitimados para velar por que la protección de los derechos garantizados por el ordenamiento jurídico de la Unión no produzca un enriquecimiento sin causa de los beneficiarios (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartado 94).

126 No obstante, también es oportuno recordar que la protección efectiva del derecho a la indemnización de los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión debe permitir una acción de responsabilidad basada en daños inminentes y previsibles con suficiente certeza, aunque el perjuicio no pueda cuantificarse aún con precisión (véase, por analogía, la sentencia de 2 de junio de 1976, Kampffmeyer y otros/CEE, 56/74 a 60/74, EU:C:1976:78, apartado 6).

127 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial, letras c) a e), que el Derecho de la Unión, en particular el principio de responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho de la Unión y los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que:

– no se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización por el daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión a la anulación previa del acto administrativo o de la omisión administrativa que haya originado el daño, siempre que dicha anulación, aun cuando sea necesaria para demandas similares basadas en una violación del Derecho nacional, no esté, en la práctica, excluida ni muy limitada;

– se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización por el daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión al requisito relativo al carácter intencional del daño causado por la autoridad nacional de que se trate;

– no se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización por el daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión al requisito de aportar la prueba de un daño real y cierto en el momento de la interposición del recurso, siempre que dicho requisito, por una parte, no sea menos favorable que los aplicables a las demandas similares basadas en una violación del Derecho nacional y, por otra parte, no esté articulado de manera que haga imposible o excesivamente difícil el ejercicio de tal derecho, habida cuenta de las particularidades de cada caso concreto.

Sobre la primera cuestión prejudicial

128 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los principios de equivalencia y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que obligan a un órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de indemnización basado formalmente en una disposición de Derecho nacional relativa a la responsabilidad del Estado por daños derivados de una actividad administrativa, pero en apoyo del cual se invocan motivos basados en la infracción del Derecho de la Unión como consecuencia de tal actividad, a calificar de oficio dicho recurso como basado en un incumplimiento de las obligaciones que se derivan para los Estados miembros del artículo 4 TUE, apartado 3.

129 El órgano jurisdiccional remitente precisa, a este respecto, que, en el marco de un recurso por responsabilidad del Estado derivado de la actividad jurisdiccional, interpuesto sobre la base del Grazhdanski protsesualen kodeks (Código de Enjuiciamiento Civil), el órgano jurisdiccional competente está obligado a calificar de oficio ese recurso teniendo en cuenta las circunstancias en las que se basa. En cambio, en el marco de un recurso de indemnización interpuesto sobre la base del APK, como el controvertido en el litigio principal, el órgano jurisdiccional competente no puede calificar de oficio ese recurso y, de este modo, aplicar de oficio, en su caso, el Derecho de la Unión.

130 Con carácter preliminar, procede recordar que los justiciables deben disponer de una vía de recurso judicial que les permita defender los derechos que les garantiza el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 142 a 144), en particular el derecho a indemnización, que, cuando se cumplen los requisitos para que se genere la responsabilidad del Estado, recordados en el apartado 113 de la presente sentencia, se basa directamente en el Derecho de la Unión.

131 Como se ha recordado en el apartado 116 de la presente sentencia, a falta de disposiciones del Derecho de la Unión en la materia, la cuestión de la calificación jurídica de un recurso se rige, en virtud del principio de autonomía procesal, por el Derecho interno de cada Estado miembro, sin perjuicio del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad.

132 En lo que atañe, por una parte, al principio de equivalencia, carece de pertinencia que, en virtud del Derecho nacional, el órgano jurisdiccional que conoce de un recurso interpuesto al amparo del APK, con objeto de que se genere la responsabilidad del Estado por los daños derivados de una actividad administrativa, no tenga la posibilidad de calificar de oficio dicho recurso teniendo en cuenta las circunstancias en las que se basa, mientras que un órgano jurisdiccional que conoce de un recurso interpuesto con arreglo al Código de Procedimiento Civil que tiene por objeto que se genere la responsabilidad del Estado por daños derivados de una actividad judicial está obligado a realizar dicha calificación.

133 En efecto, el principio de equivalencia implica que se dé el mismo trato a los recursos basados en una infracción del Derecho nacional y a aquellos, similares, basados en una infracción del Derecho de la Unión, y no que sean equivalentes las normas procesales nacionales aplicables a contenciosos de

naturaleza diferente, por ejemplo, como sucede en el litigio principal, a los civiles, por un lado, y a los administrativos, por otro (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, apartado 34).

134 Por otra parte, el principio de efectividad, recordado en el apartado 117 de la presente sentencia, no obliga al órgano jurisdiccional que, en virtud del Derecho nacional, conoce de un recurso por responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión a calificar de oficio ese recurso como basado en el artículo 4 TUE, apartado 3, siempre y cuando ninguna disposición del Derecho nacional impida a dicho órgano jurisdiccional examinar los motivos basados en la violación del Derecho de la Unión invocados en apoyo del recurso. En efecto, una solución contraria haría imposible o excesivamente difícil que los perjudicados ejercieran su derecho a indemnización basado en el Derecho de la Unión.

135 Esta interpretación no queda desvirtuada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el principio de efectividad no exige, en principio, que los órganos jurisdiccionales nacionales aduzcan de oficio un motivo basado en la infracción de disposiciones del Derecho de la Unión cuando el examen de este motivo les obligaría a exceder los límites del litigio tal como ha sido circunscrito por las partes, al basarse en hechos y circunstancias distintos de aquellos en los que fundó su demanda la parte interesada en la aplicación de dichas disposiciones (sentencias de 14 de diciembre de 1995, van Schijndel y van Veen, C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:441, apartado 22; de 7 de junio de 2007, van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, apartados 36 y 41, y de 26 de abril de 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, apartado 32).

136 En efecto, desde el momento en que la parte demandante ha invocado efectivamente un motivo basado en la infracción del Derecho de la Unión, para declarar la responsabilidad del Estado, el examen de este motivo por el órgano jurisdiccional nacional competente no le obligará normalmente a excederse de los límites del litigio tal como ha sido delimitado por esta.

137 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los principios de equivalencia y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no obligan a un órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de indemnización basado formalmente en una disposición de Derecho nacional relativa a la responsabilidad del Estado por daños derivados de una actividad administrativa, pero en apoyo del cual se invocan motivos basados en la infracción del Derecho de la Unión como consecuencia de tal actividad, a calificar de oficio dicho recurso como basado en el artículo 4 TUE, apartado 3, siempre y cuando las disposiciones del Derecho nacional aplicables no le impidan examinar los motivos basados en la violación del Derecho de la Unión invocados en apoyo de ese recurso.

Costas

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

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

1) **El artículo 7, apartado 6, 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, en su versión modificada por la Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, debe interpretarse en el sentido de que el derecho a indemnización del depositante que establece cubre únicamente la restitución, por parte del sistema de garantía de depósitos, de los depósitos no disponibles de dicho depositante hasta el importe fijado en el artículo 7,**

apartado 1 *bis*, de dicha Directiva, en su versión modificada por la Directiva 2009/14, a raíz de la determinación de indisponibilidad, por parte de la autoridad nacional competente, de los depósitos en poder de la entidad de crédito en cuestión, de conformidad con el artículo 1, punto 3, inciso i), de dicha Directiva, en su versión modificada por la Directiva 2009/14, de manera que el artículo 7, apartado 6, de esta, en su versión modificada por la Directiva 2009/14, no genera, en beneficio del depositante, un derecho a la reparación del perjuicio causado por la restitución tardía del importe garantizado de todos sus depósitos o por una supervisión deficiente por parte de las autoridades nacionales competentes de la entidad de crédito cuyos depósitos han dejado de estar disponibles.

2) **El artículo 1, punto 3, inciso i), en relación con los artículos 7, apartado 6, y 10, apartado 1, de la Directiva 94/19, en su versión modificada por la Directiva 2009/14, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional o a una cláusula contractual en virtud de las cuales un depósito en una entidad de crédito cuyos pagos hayan sido suspendidos solo será exigible después de que la autoridad competente haya retirado la licencia bancaria concedida a esa entidad y siempre que el depositante haya solicitado expresamente la restitución del depósito. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, cualquier órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso de indemnización del perjuicio supuestamente causado por la restitución del importe garantizado de tal depósito fuera del plazo previsto en el artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva, en su versión modificada por la Directiva 2009/14, estará obligado a abstenerse de aplicar esa normativa nacional o esa cláusula contractual, a efectos de resolver el recurso.**

3) **El artículo 17, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión, interpretado a la luz del considerando 27 de ese Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional debe tomar en consideración una recomendación de la Autoridad Bancaria Europea adoptada sobre la base de dicha disposición, con el fin de resolver el litigio del que conoce, en particular en el marco de un recurso dirigido a exigir la responsabilidad de un Estado miembro por los daños y perjuicios causados a un particular como consecuencia de la inaplicación o de la aplicación incorrecta o insuficiente del Derecho de la Unión que dio lugar al procedimiento de investigación que condujo a la adopción de dicha recomendación. Los particulares perjudicados por la infracción del Derecho de la Unión constatada por esa Recomendación, aun cuando no sean los destinatarios de esta, deben poder basarse en la referida Recomendación para que se declare, ante los tribunales nacionales competentes, la responsabilidad del Estado miembro de que se trate por dicha infracción del Derecho de la Unión.**

   La Recomendación EBA/REC/2014/02 de la Autoridad Bancaria Europea, de 17 de octubre de 2014, dirigida a Balgarska Narodna Banka (Banco Central de Bulgaria) y al Fond za garantirane na vlogovete v bankite (Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, Bulgaria), sobre las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 94/19, es inválida, en la medida en que asimiló la decisión del Banco Central de Bulgaria de someter a Korporativna targovska banka AD a vigilancia especial y de suspender sus obligaciones a la determinación de la indisponibilidad de los depósitos en el sentido del artículo 1, punto 3, inciso i), de la Directiva 94/19, en su versión modificada por la Directiva 2009/14.

4) **El artículo 2, séptimo guion, de la Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito, a la luz de los artículos 17, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que una medida de suspensión de pagos aplicada por un banco central nacional a una entidad de crédito, como**

medida de saneamiento encaminada a preservar o restablecer la situación financiera de dicha entidad, constituye una injerencia injustificada y desproporcionada en el ejercicio del derecho de propiedad de los depositantes en esa entidad de crédito si no respeta el contenido esencial de este derecho y si, dado el riesgo inminente de pérdidas financieras al que habrían estado expuestos los depositantes en caso de quiebra de esta, otras medidas menos restrictivas habrían permitido obtener los mismos resultados, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

5) **El Derecho de la Unión, en particular el principio de responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho de la Unión y los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que:**

   – **no se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización por el daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión a la anulación previa del acto administrativo o de la omisión administrativa que haya originado el daño, siempre que dicha anulación, aun cuando sea necesaria para demandas similares basadas en una violación del Derecho nacional, no esté, en la práctica, excluida ni muy limitada;**

   – **se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización por el daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión al requisito relativo al carácter intencional del daño causado por la autoridad nacional de que se trate;**

   – **no se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los particulares a obtener una indemnización por el daño sufrido como consecuencia de una violación del Derecho de la Unión al requisito de aportar la prueba de un daño real y cierto en el momento de la interposición del recurso, siempre que dicho requisito, por una parte, no sea menos favorable que los aplicables a las demandas similares basadas en una violación del Derecho nacional y, por otra parte, no esté articulado de manera que haga imposible o excesivamente difícil el ejercicio de tal derecho, habida cuenta de las particularidades de cada caso concreto.**

6) **Los principios de equivalencia y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no obligan a un órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de indemnización basado formalmente en una disposición de Derecho nacional relativa a la responsabilidad del Estado por daños derivados de una actividad administrativa, pero en apoyo del cual se invocan motivos basados en la infracción del Derecho de la Unión como consecuencia de tal actividad, a calificar de oficio dicho recurso como basado en el artículo 4 TUE, apartado 3, siempre y cuando las disposiciones del Derecho nacional aplicables no le impidan examinar los motivos basados en la violación del Derecho de la Unión invocados en apoyo de ese recurso.**

Firmas