SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 9 de julio de 1997 *

En el asunto C-222/95,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la Cour de cassation francesa, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Société civile immobilière Parodi

y

Banque H. Albert de Bary et Cie,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 59 y del apartado 2 del artículo 61 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.F. Mancini, Presidente de las Salas Segunda y Sexta, en funciones de Presidente; J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray y L. Sevón, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, H. Ragnemalm (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. M.B. Elmer;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del banco H. Albert de Bary et Cie, por Me Louis Garaud, Abogado de París;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Philippe Martinet, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. Jan Devadder, directeur d'administration del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Dimitrios Gouloussis, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno francés, representado por el Sr. Philippe Martinet; del Gobierno belga, representado por el Sr. Jan Devadder; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. Eleanor Sharpston, Barrister, y de la Comisión, representada por el Sr. Dimitrios Gouloussis, expuestas en la vista de 22 de octubre de 1996;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 13 de junio de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de junio siguiente, la Cour de cassation francesa planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 59 y del apartado 2 del artículo 61 del Tratado CEE.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el banco H. Albert de Bary et Cie, sociedad neerlandesa, con domicilio social en Amsterdam (en lo sucesivo, «banco de Bary»), y la sociedad civil inmobiliaria Parodi, sociedad francesa, con domicilio social en Megève (en lo sucesivo, «SCI Parodi»), en relación con un préstamo hipotecario concedido a esta última el 29 de noviembre de 1984 por el banco de Bary por importe de 930.000 DM.

3 El 13 de marzo de 1990, la SCI Parodi ejercitó una acción judicial contra el banco de Bary, solicitando, por una parte, que se anulara el préstamo, debido a que dicho banco no disponía, en el momento de concederlo, de la autorización exigida por la Ley n° 84-46, de 24 de enero de 1984, sobre actividad y control de las entidades de crédito (JORF de 25 de enero de 1984, p. 390; en lo sucesivo, «Ley de 1984»), y, por otra parte, que se le devolviera la cantidad de 1.251.390 FF, que representaba únicamente el importe de los gastos e intereses pagados al banco de Bary, con exclusión del capital percibido.

4 Mediante resolución de 12 de junio de 1991, el tribunal de grande instance de Bonneville desestimó la demanda de la SCI Parodi. Esta interpuso un recurso de apelación ante la cour d'appel de Chambéry, la cual confirmó, el 15 de junio de

1993, aquella resolución, fundamentalmente debido a que el banco de Bary podía ejercitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en la Comunidad, a la luz tanto del Tratado CEE como de la Directiva 73/183/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1973, sobre supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en materia de actividades por cuenta propia de los bancos y otras entidades financieras (DO L 194, p. 1; EE 06/01, p. 135).

5 La Cour de cassation, que conoce de un recurso de casación interpuesto por la SCI Parodi, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión de si:

«Respecto al período anterior a la entrada en vigor de la Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE, el artículo 59 y el apartado 2 del artículo 61 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una legislación nacional que exige una autorización para prestar servicios en materia bancaria, en particular para conceder un préstamo hipotecario, cuando el banco, establecido en otro Estado miembro, dispone de una autorización en dicho Estado.»

6 La Ley de 1984 contiene, en particular, las disposiciones siguientes:

«*Artículo 15*

Antes de ejercer su actividad, las entidades de crédito deberán obtener la autorización expedida por el Comité de las entidades de crédito contempladas en el artículo 29.

El Comité de las entidades de crédito comprobará si la empresa solicitante cumple las obligaciones previstas en los artículos 16 y 17 de la presente Ley y si la forma jurídica de la empresa es adecuada para ejercer la actividad de entidad de crédito. Tomará en consideración el programa de actividades de dicha empresa, los medios técnicos y económicos que tiene previsto aplicar, así como la calidad de quienes aporten el capital y, en su caso, de sus garantes.

El Comité valorará también la aptitud de la empresa solicitante para alcanzar sus objetivos de desarrollo en condiciones compatibles con el buen funcionamiento del sistema bancario y que garanticen a la clientela suficiente seguridad.

El Comité podrá además denegar la autorización si las personas contempladas en el artículo 17 no poseen la honorabilidad necesaria y la experiencia adecuada para ejercer su función.

[...]

Artículo 16

Las entidades de crédito deberán disponer de un capital desembolsado o de una dotación abonada por importe equivalente, como mínimo, a una cantidad fijada por el Comité de reglamentación bancaria.

Las entidades de crédito deberán justificar, en todo momento, que su activo excede efectivamente del pasivo frente a terceros en una cantidad al menos equivalente al capital mínimo.

Las sucursales de entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre en el extranjero estarán obligadas a justificar una dotación utilizada en Francia por importe al menos equivalente al capital mínimo exigido de las entidades de crédito francesas.

Artículo 17

La determinación efectiva de la orientación de la actividad de las entidades de crédito deberá quedar garantizada al menos por dos personas.

Las entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre en el extranjero designarán, como mínimo, a dos personas a las que confiarán la determinación efectiva de la actividad de su sucursal en Francia.»

7 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide fundamentalmente que se dilucide si el artículo 59 del Tratado debe ser interpretado en el sentido de que se opone a que un Estado miembro exija a una entidad de crédito ya autorizada en otro Estado miembro que obtenga una autorización para poder conceder un préstamo hipotecario a una persona que reside en su territorio.

8 Con carácter preliminar, ha de señalarse que la operación consistente en que un banco establecido en un Estado miembro conceda un préstamo hipotecario a un prestatario establecido en otro Estado miembro constituye necesariamente una prestación de servicios vinculada a un movimiento de capital, a efectos del apartado 2 del artículo 61 del Tratado. Pues bien, conforme a dicho artículo, «la liberalización de los servicios bancarios y de seguros vinculados a los movimientos de capitales se realizará en armonía con la liberalización progresiva de la circulación de capitales».

9 Así, el apartado 2 del artículo 61 del Tratado permite a los Estados miembros, en caso de que no se hayan liberalizado los movimientos de capitales, mantener medidas que tengan por objeto restringir dichos movimientos, sin que tales medidas puedan ser impugnadas sobre la base de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE como obstáculos indirectos a la libre prestación de servicios.

10 De ello resulta que la aplicación a los servicios bancarios de las disposiciones del Tratado en materia de servicios sólo puede excluirse cuando exista una restricción de la libre circulación de los capitales correspondientes a tales operaciones que sea compatible con el Derecho comunitario.

11 Por lo que respecta a la libre circulación de capitales, ha de recordarse que el apartado 1 del artículo 67 del Tratado CEE no implica, desde el final del período transitorio, la supresión de las restricciones de los movimientos de capitales. En efecto, esta supresión resulta de las Directivas del Consejo adoptadas sobre la base del artículo 69 de este mismo Tratado (véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartados 8 a 13, y de 14 de noviembre de 1995, Svensson y Gustavsson, C-484/93, Rec. p. I-3955, apartado 5).

12 Cuando se concedió el préstamo objeto del litigio principal, es decir, el 29 de noviembre de 1984, la Directiva aplicable era la Directiva del Consejo, de 11 de mayo de 1960, Primera Directiva para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO 1960, 43, p. 921; EE 10/01, p. 6; en lo sucesivo, «Primera Directiva sobre capitales»), en su versión modificada y completada por la Segunda Directiva 63/21/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1962 (DO 1963, 9, p. 62; EE 10/01, p. 18).

13 El apartado 1 del artículo 3 de la Primera Directiva sobre capitales liberaliza los movimientos de capitales enumerados en la lista C del Anexo I de dicha Directiva, en su versión completada por la Segunda Directiva 63/21, obligando a los Estados miembros a conceder las autorizaciones de cambio necesarias. No obstante, el apartado 2 de esta misma disposición permite que un Estado miembro mantenga o restablezca las restricciones cambiarias a los movimientos de capitales que figuran en la lista C si su liberalización pudiera obstaculizar la consecución de sus objetivos de política económica.

14 La categoría «Concesión y reembolso de préstamos y créditos no relacionados con transacciones comerciales o con prestaciones de servicios a medio y largo plazo» se menciona en la lista C del Anexo I, en la versión de la Segunda Directiva 63/21, de forma que queda incluida en el artículo 3 de la Primera Directiva sobre capitales. Con arreglo a la parte VIII A del Anexo II, dicha categoría incluye, en particular, la concesión de préstamos y créditos a medio y largo plazo (es decir, de duración superior a un año) por parte de entidades financieras. De ello resulta que la concesión de un préstamo hipotecario está incluida en la categoría, en principio liberalizada, de los movimientos de capitales mencionados en el apartado 1 del artículo 3 de la Primera Directiva sobre capitales.

15 Durante la vista, el Gobierno francés indicó, sin que la Comisión expresara una opinión contraria, que, de conformidad con la Primera Directiva sobre capitales, había hecho uso de la posibilidad de introducir excepciones que le reconoce el apartado 2 del artículo 3 de dicha Directiva, para restringir determinadas operaciones de cambio como los préstamos en divisas contraídos en el extranjero. No obstante, de la normativa nacional en materia de control de cambios aplicable cuando se produjeron los hechos que dieron lugar al procedimiento principal resulta que ésta exigía una autorización para tales préstamos cuando fueran superiores a un importe equivalente a 50 millones de FF. En cambio, para los préstamos de importe inferior, como el que es objeto del litigio principal, no se exigía ninguna autorización.

16 Por consiguiente, ha de indicarse que, en el asunto principal, las normas relativas a los movimientos de capitales no podían restringir la libertad de celebrar contratos de préstamo hipotecario en forma de prestaciones de servicios conforme al artículo 59 del Tratado.

17 En consecuencia, en la medida en que operaciones como los préstamos hipotecarios concedidos por los bancos constituyen servicios a efectos del artículo 59 del Tratado, procede determinar si una normativa como aquella a la que se refiere el órgano jurisdiccional remitente es compatible con las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios.

18 A este respecto, según jurisprudencia reiterada, los artículos 59 y 60 no sólo exigen eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véase, en particular, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Rec. p. I-6511, apartado 25).

19 Aun cuando una norma nacional como la Ley de 1984 no sea discriminatoria y se aplique indistintamente a los prestadores nacionales y a los de los demás Estados miembros, procede observar que hace más difícil la concesión de un préstamo hipotecario en Francia por una entidad de crédito establecida en otro Estado miembro y autorizada por la autoridad de control de este último, en la medida en que exige que dicho establecimiento obtenga una nueva autorización de la autoridad de control del Estado de destino. Por lo tanto, dicha norma nacional crea una restricción a la libre prestación de servicios.

20 No obstante, habida cuenta de la naturaleza particular de determinadas prestaciones de servicios, no pueden considerarse incompatibles con el Tratado requisitos específicos impuestos al prestador como consecuencia de la aplicación de normas que regulan este tipo de actividades.

21 Sin embargo, procede recordar que la libre prestación de servicios, en tanto que principio fundamental del Tratado, únicamente podrá restringirse mediante regulaciones justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a toda persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado destinatario, en la medida en que dicho interés no se halle salvaguardado ya por las normas a las que el prestador está sujeto en el Estado miembro donde se encuentra establecido. En concreto, dichas exigencias deberán ser objetivamente necesarias para garantizar la observancia de las normas profesionales y para asegurar la protección del destinatario de los servicios y no deben exceder de lo necesario para alcanzar estos objetivos (véanse, en particular, las sentencias de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, apartados 17 y 20; de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 27, y de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 15).

22 A este respecto, debe reconocerse que el sector bancario constituye un ámbito particularmente sensible desde el punto de vista de la protección de los consumidores. En particular, es necesario proteger a estos últimos frente al perjuicio que podrían sufrir como consecuencia de operaciones bancarias efectuadas por entidades que no

cumplieran las exigencias relativas a la solvencia o cuyos directivos no poseyeran la cualificación profesional o moral necesaria.

23 No obstante, procede señalar que tales necesidades, propias del sector bancario, habían llevado ya al Consejo, en el momento en que se produjeron los hechos que dieron lugar al procedimiento principal, a adoptar la Directiva 77/780/CEE, de 12 de diciembre de 1977, Primera Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 322, p. 30; EE 06/02, p. 21; en lo sucesivo, «Primera Directiva bancaria»).

24 Sin embargo, esta Primera Directiva bancaria constituye únicamente una primera etapa hacia el reconocimiento mutuo por los Estados miembros de las autorizaciones concedidas por cada uno de ellos a las entidades de crédito. En efecto, consta que dicho reconocimiento mutuo no se hizo posible hasta la entrada en vigor de la Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, Segunda Directiva para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (DO L 386, p. 1; en lo sucesivo, «Segunda Directiva bancaria»).

25 La Primera Directiva bancaria se limitaba a imponer a los Estados miembros determinados requisitos mínimos. No obstante, conforme al artículo 3 de dicha Directiva, los Estados miembros estaban obligados a exigir una autorización a todas las entidades de crédito que desearan comenzar a ejercer una actividad bancaria en su territorio de origen. La obtención de dicha autorización estaba sujeta a determinados requisitos mínimos (apartado 1 del artículo 3), sin perjuicio de otros requisitos generales exigidos por la normativa nacional (apartado 2 del artículo 3).

26 Por consiguiente, ha de reconocerse que, en el estado del Derecho comunitario en el momento en que se produjeron los hechos que dieron lugar al procedimiento principal, existían, en el ámbito bancario, razones imperiosas vinculadas al interés general que podían justificar que el Estado miembro destinatario impusiera requisitos relativos al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su control que pudieran exceder de los requisitos mínimos exigidos por la Primera Directiva bancaria y aplicados ya en el Estado miembro de origen.

27 Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar, por una parte, si la normativa francesa contiene tales requisitos adicionales respecto a la Primera Directiva bancaria y, por otra, si dichos requisitos se ajustan a los criterios establecidos por la jurisprudencia citada en el apartado 21 de la presente sentencia.

28 En efecto, como indicó acertadamente el Sr. Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, el Tribunal de Justicia no dispone de datos sobre la finalidad concreta de la autorización exigida por la normativa nacional ni sobre la práctica seguida por las autoridades competentes respecto a los bancos establecidos en otros Estados miembros. No obstante, las disposiciones nacionales aplicables en el procedimiento principal no parecen estar específicamente destinadas a proteger a los prestatarios, sino más bien a aplicar determinadas normas cautelares que pretenden garantizar la solvencia de los bancos respecto a los ahorradores.

29 Por otra parte, debe hacerse una distinción en función de la naturaleza de la actividad bancaria de que se trate y del riesgo que corre el destinatario del servicio. Así, la celebración de un contrato de préstamo hipotecario presenta para el consumidor riesgos distintos de los del depósito de fondos en una entidad de crédito. Pues bien, a este respecto, la necesidad de proteger al prestatario varía en función de la naturaleza de los préstamos hipotecarios, teniendo en cuenta que, en determinadas situaciones, debido precisamente a las características del préstamo concedido y a la calidad del prestatario, no hay ninguna necesidad de proteger a este último aplicando normas imperativas de su Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 49).

30 Por último, el banco de Bary y el Gobierno belga afirman que el requisito de autorización exigido por la normativa francesa se añadía a un requisito de establecimiento, haciendo así imposible el ejercicio de una actividad bancaria en Francia a través de la libre prestación de servicios. El Gobierno francés discute esta afirmación.

31 Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional nacional compruebe este punto, es necesario recordar que, tal como ha destacado el Tribunal de Justicia, si la exigencia de autorización constituye una restricción a la libre prestación de servicios, la exigencia de establecimiento permanente es de hecho la negación misma de dicha libertad. Tiene como consecuencia privar de todo efecto útil al artículo 59 del Tratado, cuyo objeto es precisamente suprimir las restricciones a la libre prestación de servicios por parte de personas no establecidas en el Estado en cuyo territorio ha de realizarse la prestación. Para que tal exigencia se pueda admitir, es preciso demostrar que constituye un requisito indispensable para alcanzar el objetivo perseguido (véanse las sentencias Comisión/Alemania, antes citada, apartado 52, y de 6 de junio de 1996, Comisión/Italia, C-101/94, Rec. p. I-2691, apartado 31).

32 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que, por lo que se refiere al período anterior a la entrada en vigor de la Segunda Directiva bancaria, el artículo 59 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro imponga a una entidad de crédito, autorizada ya en otro Estado miembro, la obtención de una autorización para poder conceder un préstamo hipotecario a una persona que resida en su territorio, a no ser que dicha autorización:

— se exija a todas las personas o a todas las sociedades que ejerzan dicha actividad en el territorio del Estado miembro de destino;

— esté justificada por razones relacionadas con el interés general, como la protección de los consumidores, y

— sea objetivamente necesaria para garantizar el respeto de las normas aplicables en el sector de que se trate y para proteger los intereses que tales normas están destinadas a salvaguardar, siempre que el mismo resultado no pueda alcanzarse mediante normas menos restrictivas.

Costas

33 Los gastos efectuados por los Gobiernos francés, belga y del Reino Unido, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la Cour de cassation francesa mediante resolución de 13 de junio de 1995, declara:

Por lo que se refiere al período anterior a la entrada en vigor de la Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, Segunda Directiva para la

coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE, el artículo 59 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro imponga a una entidad de crédito, autorizada ya en otro Estado miembro, la obtención de una autorización para poder conceder un préstamo hipotecario a una persona que resida en su territorio, a no ser que dicha autorización:

— **se exija a todas las personas o a todas las sociedades que ejerzan dicha actividad en el territorio del Estado miembro de destino;**

— **esté justificada por razones relacionadas con el interés general, como la protección de los consumidores, y**

— **sea objetivamente necesaria para garantizar el respeto de las normas aplicables en el sector de que se trate y para proteger los intereses que tales normas están destinadas a salvaguardar, siempre que el mismo resultado no pueda alcanzarse mediante normas menos restrictivas.**

Mancini Moitinho de Almeida Murray

Sevón Kakouris Gulmann

Edward Puissochet Jann

Ragnemalm Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de julio de 1997.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias