Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 3 de octubre de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Política económica y monetaria — Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea — Reglamento (CE) n.º 549/2013 — Sector de las administraciones públicas — Institución financiera de ámbito limitado — Concepto — Sociedad que ofrece a los hogares con ingresos medios y bajos créditos hipotecarios bajo el control de una administración pública»

En el asunto C-632/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), mediante resolución de 28 de septiembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de octubre de 2018, en el procedimiento entre

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

e

Institut des Comptes nationaux (ICN),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, y el Sr. C.G. Fernlund y la Sra. L.S. Rossi (Ponente), Jueces;

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

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de mayo de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Fonds du Logement de la Région de Bruselas-Capitale SCRL, por los Sres. E. van Nuffel d'Heynsbroeck y K. Mununguy la Sra. L. Bersou, avocats;

– en nombre del Institut des Comptes nationaux (ICN), por el Sr. J.-F. De Bock y la Sra. P. Michou, avocats;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. J.-P. Keppenne y la Sra. F. Simonetti, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: francés.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO 2013, L 174, p. 1).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Fondo de Vivienda de la Región de Bruselas-Capital SCRL; en lo sucesivo, «Fondo») y el Institut des Comptes nationaux (ICN) [Instituto de Cuentas Nacionales (ICN)], en relación con la clasificación efectuada por este último del Fondo en el sector de las administraciones públicas con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales revisado establecido por el Reglamento n.º 549/2013 (en lo sucesivo, «SEC 2010»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) es la herramienta estadística y el instrumento jurídico que la Unión Europea ha adoptado para garantizar una información comparable sobre la estructura de las economías de los Estados miembros y su desarrollo. El Reglamento (CE) n.º 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (DO 1996, L 310, p. 1), creó el primer SEC, denominado «SEC 95». Este SEC ha sido sucedido por el SEC 2010, establecido por el Reglamento n.º 549/2013.

4 El considerando 3 del Reglamento n.º 549/2013 presenta el siguiente tenor:

«Los ciudadanos de la Unión necesitan unas cuentas económicas como herramienta básica para analizar la situación económica de un Estado miembro o región. En aras de la comparabilidad, dichas cuentas deben elaborarse con arreglo a un conjunto único de principios que no sean susceptibles de interpretaciones divergentes. La información facilitada debe ser lo más precisa, completa y oportuna posible con el fin de garantizar un máximo de transparencia respecto de todos los sectores.»

5 El considerando 14 del Reglamento precisa:

«El SEC 2010 deberá sustituir gradualmente a cualquier otro sistema como marco de referencia de reglas, definiciones, nomenclaturas y normas de contabilidad comunes destinado a la elaboración de cuentas de los Estados miembros para las necesidades de la Unión, permitiendo así obtener resultados comparables entre los Estados miembros.»

6 A tenor del artículo 1, apartados 1 y 2, del citado Reglamento:

«1. El presente Reglamento establece el [SEC 2010].

2. El SEC 2010 contempla lo siguiente:

a) una metodología (anexo A) relativa a las reglas, definiciones, nomenclaturas y normas de contabilidad comunes, que se utilizarán para la elaboración de cuentas y tablas, sobre bases comparables para las necesidades de la Unión, y de resultados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3;

b) un programa (anexo B) que establece los plazos para la transmisión por parte de los Estados miembros a la Comisión (Eurostat) de las cuentas y las tablas que deben compilarse con arreglo a la metodología mencionada en la letra a).»

7 El capítulo 1 del anexo A del mismo Reglamento, que presenta la arquitectura general y los principios fundamentales del SEC 2010, contiene en particular los puntos 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 y 1.57 de dicho anexo, que presentan la siguiente redacción:

«1.01 El [SEC 2010] constituye un marco contable comparable a escala internacional, cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada del total de una economía (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías.

[…]

1.19 Los datos recogidos en el marco del SEC tienen una importancia fundamental para la [Unión] y sus Estados miembros a la hora de formular y supervisar su política social y económica.

[…]

1.34 Las cuentas sectoriales se crean asignando las unidades a los sectores, lo cual permite presentar por sectores las operaciones y los saldos contables. La presentación por sectores pone de manifiesto numerosas medidas clave para las políticas económicas y fiscales. Los principales sectores son los hogares, las administraciones públicas, las sociedades (instituciones financieras y sociedades no financieras), las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) y el resto del mundo.

Es importante distinguir entre actividad de mercado y actividad no de mercado. Una entidad controlada por las administraciones públicas que resulte ser una sociedad de mercado se clasifica en el sector de las empresas, fuera del sector de las administraciones públicas. De esta forma, los niveles de déficit y de deuda de la sociedad no se contabilizarán en el déficit y la deuda de las administraciones públicas.

1.35 Es importante definir criterios claros y sólidos para asignar las entidades a los sectores.

El sector público está compuesto por todas las unidades institucionales residentes en la economía que están controladas por las administraciones públicas. El sector privado está compuesto por todas las demás unidades residentes.

En la tabla 1.1 se presentan los criterios utilizados para distinguir entre sector público y privado; dentro del sector público, entre el sector de las administraciones públicas y el sector de las sociedades públicas, y, dentro del sector privado, entre el sector de las ISFLSH y el de las sociedades privadas.

Tabla 1.1

Criterios	Bajo control de las administraciones públicas (sector público)	Bajo control privado (sector privado)
Producción no de mercado	Administraciones públicas	ISFLSH
Producción de mercado	Sociedades públicas	Sociedades privadas

1.36 El control se define como la capacidad para determinar la política general o el programa de una unidad institucional. En los puntos 2.35 a 2.39 se facilita una definición más detallada del concepto de control.

[…]

1.57 Las unidades institucionales son entidades económicas capaces de ser propietarias de bienes y activos, contraer pasivos y participar en actividades y operaciones económicas con otras unidades, en nombre propio. A efectos del sistema SEC 2010, las unidades institucionales se agrupan en cinco sectores institucionales nacionales mutuamente excluyentes:

a) sociedades no financieras;

b) instituciones financieras;

c) administraciones públicas;

d) hogares;

e) [ISFLSH]

El conjunto de estos cinco sectores constituye el total de la economía nacional. Cada sector está dividido, a su vez, en subsectores. El sistema SEC 2010 permite elaborar una serie completa de cuentas de flujos y de balances para cada sector y subsector, y para el total de la economía. Las unidades no residentes pueden interactuar con estos cinco sectores nacionales, y las interacciones se presentan entre los cinco sectores nacionales y un sexto sector institucional: el resto del mundo.

[…]»

8 El capítulo 2, titulado «Las unidades y los conjuntos de unidades», del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, incluye en particular los puntos 2.21 a 2.23, 2.27 y 2.28 de dicho anexo, que presentan la siguiente redacción:

«Instituciones financieras de ámbito limitado

2.21 Una sociedad *holding* que se limita a poseer los activos de las filiales es un ejemplo de institución financiera de ámbito limitado. Ejemplos de otras unidades consideradas asimismo instituciones financieras de ámbito limitado son, por ejemplo, las unidades que tienen las características de las [entidades con fines especiales (EFE)] que se describen más arriba, como los fondos de inversión y los fondos de pensiones y las unidades utilizadas para la tenencia y gestión del patrimonio de individuos o familias, la emisión de valores representativos de deuda por cuenta de empresas relacionadas (una empresa de ese tipo puede denominarse intermediaria) y la realización de otras funciones financieras.

2.22 El grado de independencia con respecto a su empresa matriz puede demostrarse mediante el ejercicio de algún tipo de control real sobre sus activos y pasivos que le hagan soportar los riesgos y le permitan aprovechar las ventajas que se derivan de dichos activos y pasivos. Estas unidades se clasifican en el sector de las instituciones financieras.

2.23 Una entidad de este tipo, que no puede actuar independientemente de su empresa matriz y que se limita a poseer pasivamente activos y pasivos (denominada en ocasiones de piloto automático), no se considera una unidad institucional diferenciada a menos que sea residente en una economía distinta de la de su matriz. Si es residente en la misma economía que su matriz, se considera una "filial artificial" de acuerdo a la descripción siguiente.

[…]

Unidades de las administraciones públicas con fines especiales

2.27 Las administraciones públicas pueden crear también unidades con fines especiales con características y funciones similares a las de las instituciones financieras de ámbito limitado y las filiales artificiales. Esas unidades no tienen el poder de actuar independientemente y las operaciones que pueden realizar son limitadas. No asumen los riesgos ni se benefician de las ventajas derivadas de los activos y pasivos que poseen. Esas unidades, si son residentes, se considerarán parte integrante de las administraciones públicas y no unidades diferenciadas. Si son no residentes se considerarán unidades diferenciadas. Todas las operaciones que llevan a cabo en el extranjero deben reflejarse como operaciones correspondientes con las administraciones públicas. Por tanto, se considera que una unidad que se endeuda en el extranjero está prestando la misma cantidad del préstamo original, y en idénticos términos, a las administraciones públicas.

2.28 En resumen, las cuentas de las EFE que no disponen del derecho de actuar de manera independiente se consolidan con las de la empresa matriz, a menos que sean residentes en una economía distinta de la de esta última. Hay una excepción a esta regla general, en el caso de las EFE no residentes creadas por las administraciones públicas.»

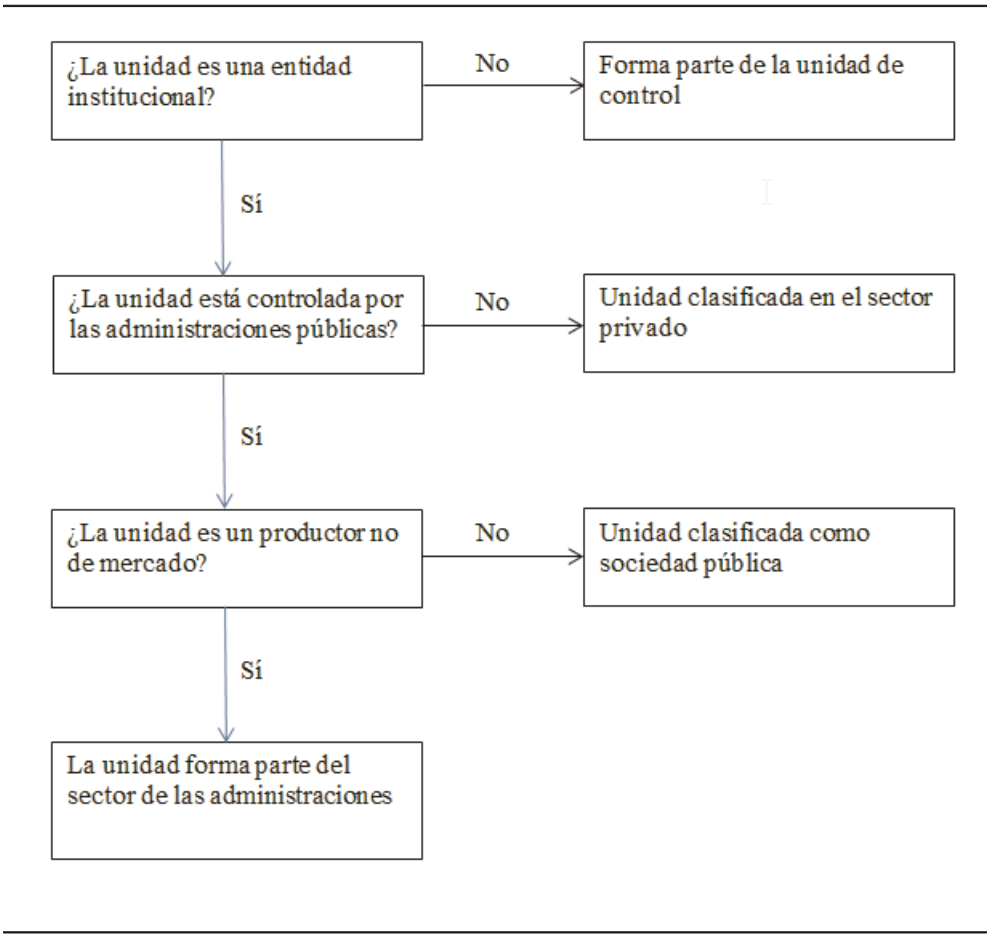
9 En este capítulo 2 del anexo A figuran, bajo el título «Los sectores institucionales», los puntos 2.31 y siguientes de dicho anexo. Estos puntos enumeran los sectores y subsectores institucionales en los que deben clasificarse las unidades institucionales que tienen un comportamiento económico análogo. El diagrama 2.1, que figura en el punto 2.32 de dicho anexo, describe, en forma de gráfico, el proceso de asignación de las unidades a los sectores. Entre estos sectores figuran el de las administraciones públicas (S. 13) y el de las instituciones financieras (S. 12). De los puntos 2.66 y 2.71 del citado anexo resulta, respectivamente, que el sector de las instituciones financieras comprende los nueve subsectores que ahí se enumeran y que cada uno de estos subsectores debe desglosarse según la institución financiera de que se trate esté bajo control público, privado nacional o extranjero.

10 El capítulo 20, titulado «Cuentas de las administraciones públicas», del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 define, en particular, lo que debe entenderse por «sector de las administraciones públicas». En este capítulo figura el punto 20.17 de dicho anexo, con la siguiente redacción:

«Otras unidades de las administraciones públicas

20.17 Puede resultar difícil decidir sobre la clasificación de los productores de bienes y prestadores de servicios que operan bajo la influencia de unidades de las administraciones públicas. Las alternativas son clasificarlos como "administraciones públicas" o, si se trata de unidades institucionales, como sociedades públicas. Para tales casos, se utiliza el siguiente gráfico de decisiones.

Diagrama 20.1 — Gráfico de decisiones



»

11 Los puntos 20.19 y siguientes del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 tratan de la «delimitación de mercado/no de mercado». En particular, el punto 20.29 establece una «prueba de mercado/no de mercado» conforme a la cual, para tener la consideración de productor de mercado, una unidad pública debe cubrir como mínimo el 50 % de sus costes mediante sus ventas a lo largo de un período que se prolongue varios años.

12 A tenor de los puntos 20.32 a 20.34 del anexo A de este Reglamento, que figuran bajo el título «La intermediación financiera y límite de las administraciones públicas»:

«20.32 El caso de las unidades que realizan actividades financieras requiere especial atención. La intermediación financiera es la actividad en la cual las unidades adquieren activos financieros y, al mismo tiempo, contraen pasivos por cuenta propia a través de operaciones financieras.

20.33 Un intermediario financiero incurre en un riesgo al contraer pasivos por cuenta propia. Por ejemplo, si una unidad financiera pública gestiona activos, pero no incurre en un riesgo por la contracción de pasivos por cuenta propia, no es un intermediario financiero y la unidad se clasifica en el sector de las administraciones públicas y no en el sector de las instituciones financieras.

20.34 La aplicación del criterio cuantitativo de la prueba de mercado/no de mercado a las sociedades públicas que participan en la intermediación financiera o en la gestión de activos no es pertinente en general, porque sus beneficios proceden de las rentas de la propiedad y de las ganancias de posesión.»

Derecho belga

13 La ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (Decreto de la Región de Bruselas-Capital, de 17 de julio de 2003, por el que se aprueba el Código de la Vivienda de Bruselas) (*Moniteur belge* de 29 de abril de 2004, p. 35501), en su versión modificada por la ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (Decreto de la Región de Bruselas-Capital de 11 de julio de 2013) (*Moniteur belge* de 18 de julio de 2013, p. 45239; corrección de errores en *Moniteur belge* de 26 de julio de 2013, p. 47151) (en lo sucesivo, «Código de la Vivienda de Bruselas» o «Código»), incluye un título IV que lleva por rúbrica «De los organismos competentes en materia de vivienda». En el capítulo VI de este título, que recoge las disposiciones aplicables al Fondo, figuran los artículos 111 a 119 del Código.

14 El artículo 111 dispone:

«El [Fondo] adopta la forma de sociedad cooperativa de responsabilidad limitada.

[…]»

15 El artículo 112, apartado 1, dispone:

«El Fondo perseguirá en particular los siguientes fines de utilidad pública:

1.º Facilitar a las personas con rentas medias o bajas, mediante la concesión de créditos hipotecarios (cuyas condiciones fija el Gobierno), los medios para rehabilitar, reformar, adaptar, adquirir en plena propiedad o en la forma de otro derecho real principal, construir o conservar un inmueble destinado principalmente a vivienda personal, o para mejorar el rendimiento energético de dicho inmueble.

[…]

6.º Promover la experimentación y la reflexión en estos ámbitos y proponer al Gobierno nuevas políticas.»

16 A tenor del artículo 113, párrafo primero, del Código de la Vivienda de Bruselas:

«El Fondo ejercerá sus funciones con arreglo a las prioridades y orientaciones definidas en el contrato de gestión que celebre con el Gobierno por un período de cinco años. En defecto de contrato de gestión, y previa consulta al Fondo, el Gobierno fijará las condiciones especiales de ejecución del artículo 114 por la duración de un ejercicio presupuestario.»

17 El artículo 115 es del siguiente tenor:

«El Fondo elaborará y presentará al Gobierno, previo dictamen del comisario o comisarios del Gobierno a que se refiere el artículo 118 del presente Código, un informe anual de evaluación y ejecución del contrato de gestión.»

18 El artículo 116, apartado 1, párrafo primero, establece:

«El Gobierno podrá autorizar al Fondo a emitir empréstitos garantizados por la Región, dentro de los límites presupuestarios fijados por el Parlamento de la Región de Bruselas-Capital. La garantía cubrirá también las operaciones de gestión financiera relativas a dichos empréstitos.»

19 El artículo 118, apartado 1, del Código está redactado en los siguientes términos:

«El Fondo estará sometido al control del Gobierno. El control será ejercido por dos comisarios nombrados por el Gobierno pertenecientes a funciones lingüísticas diferentes.»

20 El artículo 1 del arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 2 mai 1996, déterminant les modalités de l'intervention à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale auprès du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Orden del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, de 2 de mayo de 1996, por el que se establecen las modalidades de la intervención a cargo del presupuesto de la Región de Bruselas-Capital respecto del Fondo de Vivienda de la Región de Bruselas-Capital) (*Moniteur belge* de 26 de noviembre de 1996, p. 29725), en su versión modificada por el arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 8 septembre 2011, modifiant plusieurs arrêtés relatifs au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Orden del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, de 8 de septiembre de 2011, por el que se modifican diversas órdenes relativas al Fondo de Vivienda de la Región de Bruselas-Capital) (*Moniteur belge* de 11 de octubre de 2011, p. 62442), establece:

«Dentro de los límites de los créditos consignados a estos efectos en el presupuesto de la Región de Bruselas-Capital, el Ministro o el Secretario de Estado competente en materia de vivienda otorgará al [Fondo] primas de capital destinadas a financiar sus inversiones encaminadas a la realización de sus funciones de utilidad pública, fijadas en el artículo 80 [del Código de la Vivienda de Bruselas].»

21 A tenor del artículo 2 de dicha Orden:

«La Región de Bruselas-Capital garantizará a los suscriptores de los empréstitos que emita el [Fondo] su oportuno pago, dentro de los límites de la autorización concedida por el Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, por ejercicio presupuestario. El importe y las formas de estos empréstitos serán aprobados por los ministros o secretarios de Estado competentes en materia de presupuesto y de vivienda.

[…]»

22 Las condiciones específicas de concesión de los préstamos se definen en el arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de crédits hypothécaires (Orden del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, de 22 de marzo de 2008, relativa a la utilización por el Fondo de Vivienda de la Región de Bruselas-Capital de los capitales procedentes del fondo B2 para sus operaciones generales de créditos hipotecarios) (*Moniteur belge* de 10 de junio de 2008, p. 29122) y en el arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2, pour ses opérations de prêts hypothécaires complémentaires aux jeunes ménages (Orden del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, de 22 de marzo de 2008, relativa a la utilización por el Fondo de Vivienda de la Región de Bruselas-Capital de los capitales procedentes del fondo B2 para sus operaciones de préstamos hipotecarios complementarios para los hogares jóvenes) (*Moniteur belge* de 28 de agosto de 2008, p. 45028).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

23 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el Fondo, creado en 1985, es una sociedad de Derecho privado y que la Administración Pública no participa en su capital ni en sus órganos rectores. Tiene su origen en el Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (Fondo de Vivienda de la Liga de Familias Numerosas de Bélgica), cuya creación se remonta al año 1929. El Fondo tiene por objeto promover el acceso a la vivienda y a la propiedad de las personas con ingresos bajos y medios en la Región de Bruselas-Capital y, a tal fin, está encargado de misiones de servicio público que consisten, en particular, en la concesión de créditos a los hogares para su vivienda (adquisición y renovación energética), la construcción de viviendas para la ayuda al arrendamiento, la ayuda al arrendamiento y la ayuda a la constitución de fianzas de arrendamiento. Para llevar a cabo sus cometidos, el Fondo disfruta, gracias a la Región de Bruselas-Capital, de una dotación presupuestaria, de una garantía sobre los empréstitos que emite y de anticipos recuperables concedidos por la Región.

24 En Bélgica, el ICN se encarga de compilar los datos estadísticos exigidos por el SEC 2010 y de clasificar a tal efecto a los diferentes agentes económicos por sectores, en las categorías definidas por el Reglamento nº 549/2013, siendo los principales sectores los hogares, las administraciones públicas, las sociedades (instituciones financieras y sociedades no financieras), las ISFLSH y el resto del mundo.

25 Entre los numerosos cambios introducidos por el SEC 2010 con respecto al SEC 95 se encuentra la adición del nuevo subsector «instituciones financieras de ámbito limitado y prestamistas de dinero (S.127)», así como de un conjunto de normas que establecen los requisitos para que una determinada entidad sea clasificada en este nuevo subsector o, por contra, se la asigne al sector de su organismo de control.

26 A raíz de la entrada en vigor del SEC 2010, el ICN, al igual que las oficinas estadísticas nacionales de los demás Estados miembros, tuvo que revisar la clasificación de numerosas entidades públicas, entre ellas el Fondo, que anteriormente se clasificaban como instituciones financieras (S.12) conforme al SEC 95.

27 Mediante decisión de 30 de marzo de 2015, basándose en los nuevos principios introducidos por el SEC 2010, y en particular en el gráfico de decisiones que figura en el punto 20.17 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, el ICN consideró que el Fondo es una unidad institucional diferenciada controlada por las administraciones públicas de ámbito regional, a saber, la Región de Bruselas-Capital, cuyas actividades son de naturaleza financiera y que presenta las características de las instituciones financieras de ámbito limitado. Por consiguiente, el Fondo, como unidad no de mercado, debía ser clasificada en el sector de las administraciones públicas de ámbito regional (S.1312). El ICN precisó que una unidad bajo control público que presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado no tiene la consideración de intermediario financiero y que el análisis de su exposición al riesgo económico, previsto en el punto 20.33 del anexo A del Reglamento n.º 549/2013, no es pertinente.

28 Mediante demanda de 15 de mayo de 2015, el Fondo interpuso recurso de anulación contra dicha decisión de clasificación ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Bélgica). Tras constatar que no se discute que el Fondo es una unidad institucional diferenciada, este órgano jurisdiccional confirma el punto de vista del ICN según el cual existe un control de la Región de Bruselas-Capital sobre esta unidad institucional. El órgano jurisdiccional remitente indica que el Fondo impugna la legalidad de los motivos aducidos por el ICN para calificarlo de «institución financiera de ámbito limitado» y que alberga dudas sobre tal calificación del Fondo.

29 En este contexto, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse los puntos 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 y 20.33 del anexo A del Reglamento […] n.º 549/2013 en el sentido de que una unidad institucional diferenciada, sujeta al control de las administraciones públicas, debe considerarse una unidad no de mercado y estar comprendida, por consiguiente, en el sector de las administraciones públicas, sin que sea necesario examinar el criterio de su exposición al riesgo, si presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado?

2) Una entidad que funcione bajo el control de una administración pública, ¿puede calificarse de institución financiera de ámbito limitado, en el sentido de los puntos 2.21 a 2.23, 2.27 y 2.28 del anexo A del Reglamento […] n.º 549/2013:
   a) debido a que la regulación de su actividad por la administración pública en cuestión le priva de la capacidad de controlar sus activos, si bien le reconoce la capacidad de decidir sobre la concesión de préstamos hipotecarios y sobre la duración de estos, su importe y algunas de sus condiciones, pese a ser tal administración pública quien determina otros elementos y, en particular, el tipo de interés aplicable;
   b) debido, en particular, a que la garantía que otorga dicha administración pública respecto de los empréstitos que emite le priva de la capacidad de controlar sus pasivos, sin examinar la finalidad y los efectos de tal garantía en función de las características que presenta en el caso concreto y de la realidad económica subyacente?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

30 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las disposiciones del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 deben interpretarse en el sentido de que una unidad institucional diferenciada, como la del litigio principal, que está sujeta al control de una administración pública debe ser considerada no de mercado y, por consiguiente, estar comprendida en el sector de las administraciones públicas, en el sentido del SEC 2010, si presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado, sin que sea necesario examinar el criterio de su exposición al riesgo económico en el ejercicio de su actividad.

31 En el caso de autos, este órgano jurisdiccional desea saber si el ICN interpretó correctamente el anexo A, puntos 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 y 20.33, en el sentido de que una institución financiera de ámbito limitado, como el Fondo, controlada por el Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, debe ser clasificada, según el SEC 2010, en el sector de las administraciones públicas, sin que haya de analizarse concretamente, a tal fin, su exposición al riesgo económico.

32 Para dar respuesta a esta cuestión prejudicial procede recordar, con carácter preliminar, que del considerando 14 del Reglamento n.º 549/2013 se desprende que el SEC 2010 establece un marco de referencia destinado a la elaboración de las cuentas de los Estados miembros para las necesidades de la Unión, y en particular para la formulación y la supervisión de las políticas económicas y sociales de la misma. A este respecto, a tenor del considerando 3 de este Reglamento, la elaboración de dichas cuentas debe efectuarse con arreglo a un conjunto de principios únicos que no sean susceptibles de interpretaciones divergentes, de modo que puedan obtenerse resultados comparables.

33 A los efectos contables del SEC 2010, de conformidad con el anexo A, capítulo 1, punto 1.57, del citado Reglamento, toda unidad institucional —definida como la entidad económica capaz de ser propietaria de bienes y activos, contraer pasivos y participar en actividades y operaciones económicas

con otras unidades, en nombre propio— debe ser agrupada en uno de los seis sectores principales identificados por el SEC 2010, que no son otros que las sociedades no financieras, las instituciones financieras, las administraciones públicas, los hogares, las ISFLSH y el resto del mundo.

34 En el asunto principal, se trata de determinar la clasificación de una unidad institucional, como el Fondo, sujeta al control de una administración pública, la Región de Bruselas-Capital, y que presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado.

35 A este respecto, procede señalar que, como se puso de manifiesto en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, es pacífico entre las partes del litigio principal que el Fondo reviste las características de una institución financiera de ámbito limitado, en el sentido del anexo A, puntos 2.21 a 2.23, del Reglamento n.º 549/2013.

36 En cambio, existen divergencias entre las partes del litigio principal en cuanto a si el Fondo dispone de una independencia suficiente para ser clasificado en el sector de las instituciones financieras o si debe ser asignado al sector de la entidad que lo controla, la Región de Bruselas-Capital, esto es, al sector de las administraciones públicas.

37 En el caso de autos, para determinar las formas con arreglo a las cuales debe efectuarse la clasificación de una unidad institucional que presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado, debe atenderse a las disposiciones del anexo A, puntos 2.19 a 2.21 y 2.23, del Reglamento n.º 549/2013, relativos a las «instituciones financieras de ámbito limitado».

38 Como se indica en el anexo A, punto 2.19, del Reglamento, una entidad institucional se asigna a un sector y a una industria en función de su actividad principal, «a menos que […] no disponga del derecho de actuar de manera independiente». El anexo A, punto 2.20, del Reglamento dispone seguidamente que las instituciones financieras de ámbito limitado se asignan al sector de su órgano de control.

39 Pues bien, de conformidad con el anexo A, punto 2.22, del Reglamento, el grado de independencia de las unidades financieras de ámbito limitado con respecto a su sociedad matriz puede demostrarse a partir del control sobre sus activos y pasivos y de la medida en que puedan soportar los riesgos económicos y obtener beneficios vinculados a dichos activos y pasivos.

40 Así, para determinar si una unidad institucional que presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado, sujeta al control de otra entidad, debe ser clasificada en el sector de la administración pública, el punto 2.22 exige la verificación de dos requisitos acumulativos: el control de los activos y de los pasivos de esta unidad, por un lado, y la asunción del riesgo económico de la actividad, por otro.

41 De ello se sigue que la clasificación de tal unidad institucional en el sector de la administración pública depende de un análisis concreto de su funcionamiento económico que no puede determinarse sin examinar, en particular, su exposición al riesgo económico en el ejercicio de su actividad.

42 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que las disposiciones del anexo A del Reglamento n.º 549/2013 deben interpretarse en el sentido de que, para determinar si una unidad institucional diferenciada, sujeta al control de una administración pública, está comprendida en el sector de las administraciones públicas, en el sentido del SEC 2010, cuando presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado, es necesario examinar el criterio de su exposición al riesgo económico en el ejercicio de su actividad.

Segunda cuestión prejudicial

43 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una unidad institucional, como la del litigio principal, cuyo grado de independencia respecto de una administración pública está limitado por la legislación nacional, en virtud de la cual esta unidad institucional no dispone del dominio completo de la gestión de sus activos y de sus pasivos, en la medida en que dicha administración pública ejerce, por un lado, un control sobre sus activos y asume, por otro, una parte del riesgo vinculado a sus pasivos, puede ser calificada de «institución financiera de ámbito limitado», en el sentido del anexo A, puntos 2.21 a 2.23, del Reglamento n.º 549/2013.

44 En el caso de autos, por un lado, las medidas que limitan el dominio del Fondo sobre sus activos parecen derivarse de la potestad de la Región de Bruselas-Capital para fijar determinados elementos de los préstamos hipotecarios que el Fondo está encargado de conceder, en particular el tipo de interés aplicable, aunque dejándole capacidad para decidir sobre su concesión, duración, importe y algunas de sus condiciones.

45 Por otro lado, las medidas que limitan el dominio del Fondo sobre sus pasivos parecen concretarse, en particular, en el hecho de que los empréstitos emitidos por el Fondo están garantizados por la Región de Bruselas-Capital. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, en el caso de autos, el ICN pudo calificar válidamente al Fondo de «institución financiera de ámbito limitado» sin haber examinado «la finalidad y los efectos de tal garantía en función de las características que presenta en el caso concreto y de la realidad económica subyacente».

46 Es preciso señalar, con carácter preliminar, que, como ha alegado en particular el ICN en sus observaciones escritas, mediante esta cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente al Tribunal de Justicia que examine el alcance y la amplitud de determinadas medidas de control sobre los activos y los pasivos a los que está sujeto el Fondo en virtud de la legislación nacional aplicable y que decida si tal control es determinante para que este pueda ser considerado como una institución financiera de ámbito limitado, a la vista de los criterios e indicadores que establece el SEC 2010.

47 Así, se está solicitando en realidad al Tribunal de Justicia que examine la legislación nacional aplicable, en cuanto establece tanto las formas de control sobre una institución financiera (dominio de los activos) como el alcance de las garantías otorgadas por la Administración Pública y de la realidad económica global de su situación (dominio de los pasivos).

48 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, este no es competente para interpretar el Derecho nacional y que corresponde en exclusiva al juez nacional comprobar y apreciar los hechos del litigio principal, así como determinar el alcance exacto de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 64, y de 21 de junio de 2017, W y otros, C-621/15, EU:C:2017:484, apartado 49).

49 No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al juez nacional, es competente para proporcionar indicaciones, basadas en los autos del procedimiento principal y en las observaciones escritas y alegaciones que le hayan sido presentadas, que puedan permitir al órgano jurisdiccional nacional dictar una resolución (sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 65 y jurisprudencia citada).

50 En el caso de autos, para apreciar si una unidad institucional, como el Fondo, goza, respecto de la Administración Pública que la controla, en el presente caso la Región de Bruselas-Capital, de independencia en la gestión de su actividad, en el sentido del anexo A, punto 2.22, del Reglamento

n.º 549/2013, procede determinar, por un lado, las formas y el alcance del control que la unidad institucional ejerce sobre la gestión de sus activos y de sus pasivos. Por otro lado, es preciso examinar cuáles son los condicionamientos de naturaleza reglamentaria o contractual que el órgano de control ejerce sobre dicha gestión. Se trata necesariamente de un examen caso por caso, de modo que no resulta posible elaborar una lista, transversalmente aplicable, de los criterios pertinentes a efectos de tal examen. No obstante, de manera general, es posible considerar, como ha señalado la Comisión en sus observaciones escritas, que el órgano de control ejerce un control sustancial sobre una determinada unidad institucional cuando impone las condiciones con arreglo a las cuales esta unidad está obligada a actuar, sin que esta tenga la posibilidad de modificarlas de manera sustancial por iniciativa propia.

51 A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende, en primer término, que la normativa nacional aplicable al Fondo, primero, fija las formas y las condiciones de los préstamos que concede, en particular el importe máximo del préstamo hipotecario, los requisitos que deben cumplir los prestatarios para acceder a los mismos, el tipo de interés y la forma de amortización; segundo, determina que la eventual modificación de las condiciones de la actividad de préstamo debe ser solicitada a la autoridad de control y autorizada por esta, a saber, la Región de Bruselas-Capital; tercero, impone las condiciones de concesión de un seguro de hogar a los arrendatarios beneficiarios; cuarto, limita las condiciones restrictivas a la libre disposición del derecho cedido y, quinto, determina las condiciones de constitución de la fianza para determinados arrendatarios.

52 En segundo término, como se desprende en particular del Código de la Vivienda de Bruselas, el Fondo percibe recursos que esencialmente proceden de subsidios de los poderes públicos, de préstamos concedidos por los poderes públicos y de empréstitos garantizados en su casi totalidad por los poderes públicos.

53 En tercer término, debe tenerse en cuenta que el Fondo goza de una garantía otorgada por la Región de Bruselas-Capital que lo libera de todo riesgo cuando recurre a la emisión de empréstitos en el ejercicio de su actividad. En particular, si el Fondo no efectúa un reembolso, el acreedor tiene derecho a reclamarlo a la Región de Bruselas-Capital, disponiendo esta de 15 días hábiles para proceder al pago en sustitución del Fondo. Así, parece que la Región se compromete incondicional e irrevocablemente a abonar al acreedor el importe exigible impagado por el Fondo, junto con los eventuales intereses de demora.

54 Pues bien, aun cuando resulta que tal garantía no es más que un instrumento de *ultima ratio* que cubre el eventual impago de los empréstitos emitidos por el Fondo, situación de impago en la que nunca ha incurrido, de modo que la Región de Bruselas-Capital jamás ha tenido que intervenir en este sentido, no es menos cierto que, en virtud de esta garantía, resulta que es la Región la que soporta en la práctica los riesgos vinculados al ejercicio de la actividad del Fondo.

55 En estas circunstancias, no puede excluirse, a la vista de los elementos mencionados en los anteriores apartados 51 a 54, que los condicionamientos que ejerce la Región de Bruselas-Capital sobre la gestión del Fondo de sus activos y de sus pasivos sean lo suficientemente importantes como para justificar que sea considerado una unidad financiera de ámbito limitado, en el sentido del SEC 2010, perteneciente al sector de la Administración Pública. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si este es el caso, teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto principal.

56 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que una unidad institucional, como la del litigio principal, cuyo grado de independencia respecto de una administración pública está limitado por la legislación nacional, en virtud de la cual esta unidad institucional no dispone del dominio completo de la gestión de sus activos y de sus pasivos, por cuanto dicha administración pública ejerce, por un lado, un control sobre sus activos y asume, por otro, una parte del riesgo vinculado a sus pasivos, puede ser calificada de «institución financiera de ámbito limitado», en el sentido del anexo A, puntos 2.21 a 2.23, del Reglamento n.º 549/2013, siempre que las medidas de

control previstas por esa legislación nacional puedan ser interpretadas por el juez nacional en el sentido de que tienen por efecto que la unidad institucional en cuestión no puede actuar de manera independiente con respecto a dicha administración pública, por imponerle esta las condiciones con arreglo a las cuales está obligada a actuar y carecer de la posibilidad de modificarlas sustancialmente por iniciativa propia.

Costas

57 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 Octava) declara:

1) **Las disposiciones del anexo A del Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que, para determinar si una unidad institucional diferenciada, sujeta al control de una administración pública, está comprendida en el sector de las administraciones públicas, en el sentido del SEC 2010, cuando presenta las características de una institución financiera de ámbito limitado, es necesario examinar el criterio de su exposición al riesgo económico en el ejercicio de su actividad.**

2) **Una unidad institucional, como la del litigio principal, cuyo grado de independencia respecto de una administración pública está limitado por la legislación nacional, en virtud de la cual esta unidad institucional no dispone del dominio completo de la gestión de sus activos y de sus pasivos, por cuanto dicha administración pública ejerce, por un lado, un control sobre sus activos y asume, por otro, una parte del riesgo vinculado a sus pasivos, puede ser calificada de «institución financiera de ámbito limitado», en el sentido del anexo A, puntos 2.21 a 2.23, del Reglamento n.º 549/2013, siempre que las medidas de control previstas por esa legislación nacional puedan ser interpretadas por el juez nacional en el sentido de que tienen por efecto que la unidad institucional en cuestión no puede actuar de manera independiente con respecto a dicha administración pública, por imponerle esta las condiciones con arreglo a las cuales está obligada a actuar y carecer de la posibilidad de modificarlas sustancialmente por iniciativa propia.**

Firmas