SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)
de 12 de octubre de 2004 *

En el asunto C-222/02,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE,

por el Bundesgerichtshof (Alemania), mediante resolución de 16 de mayo de 2002, registrada en el Tribunal de Justicia el 17 de junio de 2002, en el procedimiento entre

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

y

Bundesrepublik Deutschland,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans y A. Rosas, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann (Ponente), J.-P. Puissochet y R. Schintgen, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 2003;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Paul y de las Sras. Sonnen-Lütte y Mörkens, por el Sr. K. Hasse, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. W.-D. Plessing y la Sra. A. Tiemann, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. E. Braquehais Conesa, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. D.J. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. A.M. Collins, BL;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por la Sra. P. Palmieri, avvocatessa dello Stato;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L.I. Fernandes y L. Máximo dos Santos, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. K. Manji, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Hoskins, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Zavvos, en calidad de agente, asistido por el Sr. B. Wägenbaur, Rechtsanwalt;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de noviembre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 3 y 7 de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de

30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO L 135, p. 5), así como de varias disposiciones de la Directiva 77/780/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, Primera Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 322, p. 30; EE 06/02, p. 21), de la Directiva 89/299/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (DO L 124, p. 16), y 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 (DO L 386, p. 1).

2 Esta petición se presentó en el marco de los litigios entre, por un lado, el Sr. Paul y las Sras. Sonnen-Lütte y Mörkens (en lo sucesivo, «Paul y otros») y, por otro lado, la Bundesrepublik Deutschland, a la que solicitan reparación por la adaptación tardía del Derecho interno a la Directiva 94/19 y por la supervisión deficiente de un banco por parte del Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (Oficina federal de supervisión de las entidades de crédito; en lo sucesivo, «Bundesaufsichtsamt»).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 Según el vigésimo cuarto considerando de la Directiva 94/19:

«[...] la presente Directiva no puede tener por efecto que se comprometa la responsabilidad de los Estados miembros o de sus autoridades competentes con los depositantes al haber velado [léase: 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».

4 El artículo 3 de la Directiva 94/19 prevé:

«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.

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

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

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

5 A tenor del artículo 7 de la Directiva 94/19:

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

[...]

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

[...]

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.»

6 El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 94/19 prevé que «los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 1 de julio de 1995».

Normativa nacional

7 El artículo 6, apartados 3 y 4, de la Gesetz über das Kreditwesen (Ley sobre el crédito; en lo sucesivo, «KWG»), en su versión aplicable al litigio principal (resultante de la modificación de 9 de septiembre de 1998, BGBl. 1998 I, p. 2776), establece:

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

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

8 A esta última disposición corresponde en la actualidad el artículo 4, apartado 4, de la Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleitungsaufsicht (Ley relativa al Instituto federal de supervisión de los servicios financieros), de 22 de abril de 2002 (BGBl. 2002 I, p. 1310).

9 El artículo 839, apartado 1, primera frase, del Bürgerliches Gesetzbuch (Código civil alemán; en lo sucesivo, «BGB») dispone lo siguiente:

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

10 La Grundgesetz (Ley fundamental; en lo sucesivo, «GG») prevé, en su artículo 34, primera frase:

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

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 Paul y otros eran clientes del BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (en lo sucesivo, «BVH Bank»). Este banco había obtenido en 1987 la aprobación del

Bundesaufsichtsamt, pero no formaba parte de ningún sistema de garantía de depósitos. Entre 1987 y 1992, interesó en vano su admisión en los fondos de garantía de depósitos del Bundesverband deutscher Banken eV, pero renunció a seguir con los trámites de ingreso, por no cumplir los requisitos exigidos.

12 En 1991, 1995 y 1997, la difícil situación patrimonial del BVH Bank indujo al Bundesaufsichtsamt a realizar inspecciones sobre sus actividades. A raíz de la tercera de estas inspecciones, el Bundesaufsichtsamt decidió, el 14 de noviembre de 1997, instar la declaración de quiebra del BVH Bank y canceló la aprobación que le había concedido para el ejercicio de operaciones bancarias.

13 Paul y otros habían abierto cuentas de depósito a plazo en el BVH Bank los días 7 de junio de 1995, 28 de febrero de 1994 y 17 de junio de 1993, respectivamente. En el procedimiento de quiebra incoado en diciembre de 1997, declararon créditos por importe de 131.455,80 DEM, 101.662,51 DEM y 66.976,20 DEM, respectivamente.

14 Paul y otros interpusieron ante el Landgericht Bonn (Alemania) varios recursos contra la Bundesrepublik Deutschland para obtener una indemnización por la pérdida de sus depósitos. Alegaban que no los habrían perdido si se hubiera adaptado el Derecho interno a la Directiva 94/19 dentro del plazo señalado en su artículo 14, apartado 1, es decir, antes del 1 de julio de 1995. En efecto, el Bundesaufsichtsamt habría supervisado, en tal caso, la actividad del BVH Bank incluso antes de que los demandantes efectuaran ingresos en dicho banco.

15 Sin embargo, en el Derecho alemán no se dio cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 94/19 hasta que se adoptó la Ley de ejecución de la Directiva CE sobre la garantía de los depósitos y de la Directiva CE relativa a la indemnización de los inversores, de 16 de julio de 1998 (BGBl. 1998 I, p. 1842), que entró en vigor el 1 de agosto de 1998.

16 En primera instancia, el Landgericht Bonn declaró que la Bundesrepublik Deutschland había incurrido en una grave violación del Derecho comunitario al haber adaptado tardíamente su Derecho interno a la Directiva 94/19, por lo que la condenó a abonar a cada uno de los demandantes un importe de 39.450 DEM, equivalente a los 20.000 euros que prevé el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 94/19, más los intereses.

17 Tanto el Landgericht Bonn como el Oberlandesgericht Köln (Alemania) desestimaron las pretensiones de Paul y otros relativas al perjuicio financiero no cubierto por dicho importe. Según ambos órganos jurisdiccionales, para que se aprecie una responsabilidad administrativa en el sentido del artículo 839 del BGB, en relación con el artículo 34 del GG, es necesario que se incumplan «las obligaciones que [...] impon[e] el ejercicio de [un] cargo para con un tercero», es decir, para con la parte que haya sufrido el perjuicio. Los referidos órganos jurisdiccionales estimaron que no se daba esta circunstancia, puesto que el Bundesaufsichtsamt cumple la función que le ha sido confiada únicamente en aras del interés general, con arreglo al artículo 6, apartado 4, del KWG.

18 Paul y otros recurrieron en casación ante el Bundesgerichtshof con el objeto de que se condenara a la Bundesrepublik Deutschland al pago de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la violación del Derecho comunitario.

19 El Bundesgerichtshof observa, por un lado, que Paul y otros no han precisado qué medidas de supervisión, no adoptadas por el Bundesaufsichtsamt, hubieran sido necesarias. Por otro lado, subraya que la Bundesrepublik Deutschland no ha negado expresamente que el Bundesaufsichtsamt haya actuado de modo negligente, sino que se ha limitado a refutar que se haya generado su responsabilidad, dado que esta autoridad ejerce su función únicamente en aras del interés general. En estas circunstancias, el Bundesgerichtshof considera que es preciso, para pronunciarse sobre el recurso de casación, partir de la premisa de que el Bundesaufsichtsamt no ha ejecutado las necesarias medidas de supervisión o lo ha hecho demasiado tarde y

de que, en consecuencia, Paul y otros han sufrido un perjuicio que supera el importe que les fue concedido en primera instancia.

20 El Bundesgerichtshof considera que, para la apreciación jurídica del asunto de que conoce, es imprescindible determinar si una norma como la que figura en el artículo 6, apartado 4, del KWG puede, indiscutiblemente, limitar la posibilidad de que se genere la responsabilidad administrativa del Bundesaufsichtsamt, al restringir sus obligaciones administrativas al cumplimiento del interés general —de tal modo que los órganos jurisdiccionales que ya se han pronunciado sobre el asunto han acertado al negar que la Bundesrepublik Deutschland haya incurrido en responsabilidad conforme al artículo 839 del BGB, en relación con el artículo 34 del GG—, o si, debido a la primacía del Derecho comunitario, no procede aplicar la mencionada norma.

21 El Bundesgerichtshof explica que si el Tribunal de Justicia declara que la Directiva 94/19 u otras Directivas sobre las entidades de crédito conceden a los depositantes el derecho a que las autoridades competentes adopten medidas de supervisión para preservar sus intereses, el artículo 6, apartado 4, del KWG es contrario al Derecho comunitario.

22 En cuanto a las Directivas de coordinación del sector bancario a las que se refiere, el Bundesgerichtshof indica que, en su recurso de casación, Paul y otros han alegado que de estas Directivas en su conjunto se desprende que las medidas de supervisión bancaria tienen por objeto la protección de los depositantes. Si bien las mencionadas Directivas, pertinentes desde el punto de vista del Derecho en materia de supervisión bancaria, no contienen ninguna indicación expresa sobre la protección de los depositantes, no dejan de formar parte de un sistema normativo global de supervisión bancaria que, en opinión de Paul y otros, no se aplicaría en la práctica si el Bundesaufsichtsamt sólo ejerciera sus actividades en aras del interés general, conforme al artículo 6, apartado 4, del KWG.

23 En estas circunstancias, el Bundesgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

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

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

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

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

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

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

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

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

b) ¿Aportan las Directivas

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

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

— 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables (DO L 141, p. 27),

considerandos segundo, quinto, vigésimo noveno, trigésimo segundo, cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo,

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

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

a) ¿Tiene el derecho del ahorrador o del inversor a la adopción de medidas de supervisión en interés suyo efecto directo en un procedimiento sustanciado contra el Estado miembro, en el sentido de que las normas nacionales que se opongan a aquél deben dejarse inaplicadas?,

o

b) ¿responde el Estado miembro que no haya respetado este derecho de los ahorradores o inversores al adaptar su Derecho interno a las Directivas únicamente con arreglo a los principios de Derecho comunitario sobre la responsabilidad del Estado?

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

Sobre las cuestiones prejudiciales

24 Aunque en algunas de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se han manifestado dudas acerca de la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, debe señalarse que el Bundesgerichtshof ha explicado, mediante los detallados fundamentos que se exponen en los apartados 19 a 22 de la presente sentencia, por qué le resulta necesaria la interpretación de las normas comunitarias que menciona para pronunciarse sobre el litigio principal. Además, ha dado una descripción del marco jurídico y fáctico lo suficientemente precisa como para que el Tribunal de Justicia pueda dar una respuesta útil y para que las partes del litigio principal, los Estados miembros y la Comisión tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

Sobre la primera cuestión

25 Mediante su primera cuestión, el Bundesgerichtshof solicita esencialmente que se dilucide si la Directiva 94/19, por cuanto se refiere, en su artículo 3, apartados 2 a 5, a la adopción de medidas de supervisión y a la obligación de cancelar la aprobación concedida a las entidades de crédito, se opone a una disposición nacional que prevé que la función de la autoridad nacional de supervisión de las entidades de crédito se ejerce únicamente en aras del interés general, lo que excluye, conforme al Derecho nacional, que los particulares puedan solicitar reparación por los perjuicios que les ha causado la supervisión deficiente de dicha autoridad.

26 A este respecto, procede recordar que la Directiva 94/19 tiene por objeto garantizar, con independencia de cuál sea la localización de los depósitos en la Comunidad, la protección de quienes los hayan efectuado, 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.

27 El artículo 7, apartados 1 y 6, de la mencionada Directiva regula el derecho de los depositantes a obtener una indemnización en estos casos. Este artículo determina, en su apartado 1, el importe máximo de la indemnización que puede obtener un depositante sobre la base de la Directiva y precisa, en su apartado 3, que los Estados miembros pueden prever, en su Derecho nacional, una normativa que ofrezca a los depositantes una cobertura más elevada o más completa de los depósitos. El artículo 7, apartado 6, de la Directiva 94/19 obliga a los Estados miembros a velar por que se reconozca al depositante la posibilidad de ejercitar una acción contra el sistema de garantía de depósitos para garantizar su derecho a obtener una indemnización, tal como se define en los apartados 1 y 3.

28 El artículo 3, apartados 2 a 5, de la misma Directiva 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 éstas cumplan con sus obligaciones como miembros del sistema de garantía de depósitos y de adoptar, en su caso, en las condiciones mencionadas en el apartado 5, una decisión por la que se cancele la aprobación concedida a la entidad de crédito de que se trate.

29 El artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 pretende garantizar a los depositantes que la entidad de crédito en la que han efectuado sus depósitos pertenece a un sistema de garantía de depósitos, de tal modo que, conforme a lo previsto en la mencionada Directiva y, más concretamente, en su artículo 7, se preserve su derecho a obtener una indemnización en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles. Por tanto, estas disposiciones no tienen otra finalidad que la de contribuir a la aplicación y al buen funcionamiento del sistema de garantía de depósitos previsto en la Directiva 94/19.

30 En estas circunstancias, como han señalado los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia y la Comisión, el artículo 3, apartados 2 a 5, de la Directiva 94/19 no concede a los depositantes el derecho a que las autoridades competentes adopten, para proteger sus intereses, medidas de supervisión, siempre que, como prevé la misma Directiva, se garantice la indemnización de los depositantes en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles.

31 El vigésimo cuarto considerando de la Directiva 94/19 confirma esta interpretación al excluir que entre los efectos de aquélla pueda estar el de generar la responsabilidad de los Estados miembros o de sus autoridades competentes por su actuación para con los depositantes, siempre que dichos Estados hayan garantizado la indemnización o la protección de los depositantes en las condiciones previstas por la citada Directiva.

32 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que, siempre que se garantice la indemnización de los depositantes prevista por la Directiva 94/19, el artículo 3, apartados 2 a 5, de ésta no puede interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que prevé que la función de la autoridad nacional de supervisión de las entidades de crédito se ejerce únicamente en aras del interés general, lo que excluye, conforme al Derecho nacional, que los particulares puedan solicitar reparación por los perjuicios que les ha causado la supervisión deficiente de la referida autoridad.

Sobre la segunda cuestión

33 Mediante su segunda cuestión, el Bundesgerichtshof pregunta esencialmente si las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646, en la medida en que contienen normas relativas a la supervisión de las entidades de crédito, se oponen a una disposición nacional que prevé que la función de la autoridad nacional de supervisión de las entidades de crédito se ejerce únicamente en aras del interés general, lo que excluye, conforme al Derecho nacional, que los particulares puedan solicitar reparación por los perjuicios que les ha causado la supervisión deficiente de dicha autoridad.

34 A este respecto, procede observar, en primer lugar, que el legislador comunitario codificó las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646 mediante 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 L 126, p. 1), dado que habían sido modificadas en diversas ocasiones y de forma sustancial.

35 Estas tres Directivas se habían adoptado con arreglo al artículo 57, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 47 CE, apartado 2, tras su modificación), según el cual, a fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo debe adoptar directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a dichas actividades y a su ejercicio.

36 Del primer considerando de la Directiva 89/646, reproducido en el cuarto considerando de la Directiva 2000/12, se desprende que la armonización que dicha Directiva establece constituye el instrumento esencial para la consecución del mercado interior, en su doble aspecto de libertad de establecimiento y de libertad de prestación de servicios, en el sector de las entidades de crédito.

37 En el cuarto considerando de la Directiva 89/646, reproducido en el séptimo considerando de la Directiva 2000/12, se afirma que el programa elegido por el legislador en el ámbito de las entidades de crédito consiste en la realización de la armonización esencial, necesaria y suficiente para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial, que permita la concesión de una autorización única, válida en toda la Comunidad, y la aplicación del principio de supervisión por el Estado miembro de origen.

38 En algunos de los considerandos de las Directivas mencionadas en la segunda cuestión, letras a) y b), se afirma de modo general que la armonización prevista tiene, entre otros, el objetivo de proteger a los depositantes.

39 Por otro lado, las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646 imponen a las autoridades nacionales ciertas obligaciones de supervisión de las entidades de crédito.

40 En contra de lo que alegan Paul y otros, ni de la existencia de tales obligaciones ni del reconocimiento de la protección de los depositantes como uno de los objetivos de dichas Directivas se deduce necesariamente que éstas pretendan conceder derechos a los depositantes en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles como consecuencia de la supervisión deficiente de las autoridades nacionales competentes.

41 A este respecto, procede observar, en primer lugar, que las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646 no contienen ninguna norma expresa que conceda tales derechos a los depositantes.

42 Asimismo, la armonización prevista por las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646, que se basa en el artículo 57, apartado 2, del Tratado, se limita a lo esencial, necesario y suficiente para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial, que permita la concesión de una autorización única, válida en toda la Comunidad, y la aplicación del principio de supervisión por el Estado miembro de origen.

43 Ahora bien, la coordinación de las normas nacionales relativas a la responsabilidad de las autoridades nacionales para con los depositantes en el caso de que la supervisión sea deficiente no parece necesaria para llegar a los resultados descritos en el apartado anterior.

44 Por otro lado, al igual que en el Derecho alemán, se excluye en otros Estados miembros que una supervisión deficiente pueda generar la responsabilidad, para con los particulares, de las autoridades nacionales de supervisión de las entidades de crédito. Se ha alegado que esta normativa se basa en consideraciones relacionadas con la complejidad de la supervisión bancaria, que obliga a las autoridades a proteger una pluralidad de intereses, entre los que destaca el de garantizar la estabilidad del sistema financiero.

45 Por último, con la Directiva 94/19 el legislador comunitario garantiza una protección mínima de los depositantes en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles, que cubre también los supuestos en que la indisponibilidad se deba a la supervisión deficiente de las autoridades competentes.

46 En estas circunstancias, procede declarar que, como han señalado los Estados miembros y la Comisión, que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646 no pueden interpretarse en el sentido de que conceden derechos a los depositantes en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles como consecuencia de la supervisión deficiente de las autoridades nacionales competentes.

47 Habida cuenta de lo anterior, debe responderse a la segunda cuestión que las Directivas 77/780, 89/299 y 89/646 no se oponen a una disposición nacional que establece que la función de la autoridad nacional de supervisión de las entidades de crédito se ejerce únicamente en aras del interés general, lo que excluye, conforme al Derecho nacional, que los particulares puedan solicitar reparación por los perjuicios que les ha causado la supervisión deficiente de la referida autoridad.

Sobre la tercera cuestión

48 La tercera cuestión, que se plantea únicamente para el caso de que se dé una respuesta positiva, en todo o en parte, a las dos primeras cuestiones, se refiere a la posibilidad de que se genere la responsabilidad del Estado conforme a los principios del Derecho comunitario en el caso de que la supervisión de las autoridades nacionales competentes sea deficiente.

49 Se desprende de la jurisprudencia que la responsabilidad del Estado por la violación de una norma de Derecho comunitario sólo puede generarse cuando, en particular, la norma jurídica vulnerada tenga por objeto conferir derechos a los particulares (véanse las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartado 51; de 8 de octubre de 1996, Dillenkofer y otros, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94 y C-188/94 a C-190/94, Rec. p. I-4845, apartado 21, y de 4 de diciembre de 2003, Evans, C-63/01, Rec. p. I-14447, apartado 83).

50 Ahora bien, de las respuestas que han recibido las dos primeras cuestiones se deduce que las Directivas 94/19, 77/80, 89/299 y 89/646 no conceden derechos a los depositantes en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles como consecuencia de la supervisión deficiente de las autoridades nacionales competentes, siempre que se garantice la indemnización de los depositantes prevista por la Directiva 94/19.

51 En estas circunstancias, por las mismas razones que motivan dichas respuestas, no puede considerarse que las Directivas antes citadas confieran a los particulares, en el caso de que sus depósitos dejen de estar disponibles como consecuencia de la supervisión deficiente de las autoridades nacionales competentes, derechos que puedan generar la responsabilidad del Estado sobre la base del Derecho comunitario.

Costas

52 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 (Pleno) declara:

1) **Siempre que se garantice la indemnización de los depositantes prevista por 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, el artículo 3, apartados 2 a 5, de dicha Directiva no puede interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que prevé que la función de la autoridad nacional de supervisión de las entidades de crédito se ejerce únicamente en aras del interés general, lo que excluye, conforme al Derecho nacional, que los particulares puedan solicitar reparación por los perjuicios que les ha causado la supervisión deficiente de la referida autoridad.**

2) **Las Directivas 77/780/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, Primera Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio; 89/299/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito, y 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, no se oponen a una disposición nacional que establece que la función de la autoridad nacional de supervisión de las entidades de crédito se ejerce únicamente en aras del interés general, lo que excluye, conforme al Derecho nacional, que los particulares puedan solicitar reparación por los perjuicios que les ha causado la supervisión deficiente de la referida autoridad.**

Firmas.