



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 2 de junio de 2016<sup>1</sup>

**Asunto C-76/15**

**Paul Vervloet y otros**

**[Petición de decisión prejudicial planteada por el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica)]**

«Competencia — Ayudas de Estado (artículo 107 TFUE, apartado 1) — Sistema de garantía belga destinado a proteger las participaciones de los socios personas físicas en las cooperativas financieras reconocidas — Validez de la Decisión de la Comisión Europea por la que se prohíbe el sistema de garantía (Decisión 2014/686/UE) — Obligación de «stand-still» (artículo 108 TFUE, apartado 3) — Sistemas de garantía de depósitos (Directiva 94/19/CE)»

## I. Introducción

1. La superación de la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008 ha generado numerosos problemas en la Unión Europea que también han dado continuamente quehacer a nuestro Tribunal de Justicia. En los últimos años, sin duda han sido de singular importancia dos procedimientos de dimensión constitucional, en que se pidió al Tribunal de Justicia que juzgase la legalidad de ciertas medidas adoptadas a escala europea para fortalecer la Unión Económica y Monetaria.<sup>2</sup> No tan espectaculares, pero también de gran relevancia económica, social y política, son algunas medidas de los Estados miembros dirigidas a estabilizar sus respectivos sectores financieros y proteger los ahorros de los ciudadanos de la Unión. Precisamente de tales medidas trata el presente procedimiento prejudicial.

2. En relación con la recapitalización del banco francobelga Dexia, que atravesaba graves turbulencias, el Estado belga prestó una garantía a favor de numerosas personas físicas<sup>3</sup> que, en su momento, poseyeron participaciones en tres cooperativas financieras del grupo ARCO<sup>4</sup> (en lo sucesivo, también «cooperativas financieras de ARCO» o simplemente «ARCO»). ARCO era entonces uno de los principales accionistas de Dexia.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400).

3 — En lo sucesivo (siguiendo el lenguaje utilizado por la Comisión Europea en ese asunto), también «personas físicas» o «socios personas físicas».

4 — El grupo ARCO se compone de diversas cooperativas cuyo origen se remonta al movimiento obrero cristiano de los años treinta en Bélgica, concretamente el Algemeen Christelijk Werknemersverbond (ACW) y el Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC). Según la información aportada por ARCO al Tribunal de Justicia, en las cooperativas financieras de ARCO, cuyas participaciones están en manos de personas físicas en un 99 %, participa actualmente en torno al 7 % de la población belga. De forma similar, el órgano jurisdiccional remitente expone que están afectadas alrededor de 800 000 personas físicas. Desde finales de 2011, las tres cooperativas financieras de ARCO, es decir, Arcopar, Arcofin y Arcoplus, se encuentran en liquidación.

3. La citada garantía para las participaciones de las cooperativas del grupo ARCO en manos de personas físicas (en lo sucesivo, también «garantía de ARCO») se encontró con un doble obstáculo jurídico.

4. Por un lado, la Comisión Europea se ocupó de la garantía de ARCO, que en el año 2014, en su Decisión 2014/686/UE,<sup>5</sup> calificó el sistema de garantía como ayuda de Estado y lo declaró incompatible con el mercado interior. La Comisión obligó al Reino de Bélgica a recuperar las ventajas asociadas a dicha ayuda y le prohibió que efectuase ningún tipo de pago con cargo a la garantía de ARCO. Contra dicha Decisión hay actualmente dos recursos de anulación pendientes ante el Tribunal General de la Unión Europea.<sup>6</sup>

5. Por otro lado, la garantía de ARCO atrajo al plan a gran número de inversores particulares e institucionales en Bélgica que no habían invertido su dinero en participaciones de cooperativas del grupo ARCO, sino directa o indirectamente (a través de sociedades del grupo) en acciones de Dexia o de otras sociedades de capital y que ahora se sentían perjudicadas por no poderse beneficiar de dicha garantía. Con sus demandas presentadas contra el Estado belga, iniciaron un litigio que ya ha llegado al Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica).

6. En estos momentos, nuestro Tribunal de Justicia debe ocuparse de los dos aspectos de la garantía de ARCO, en virtud de una remisión de dicho tribunal belga. Además de la validez de la Decisión 2014/686 de la Comisión, el Tribunal de Justicia debe examinar si un sistema de garantía como el belga es compatible con las exigencias del Derecho de la Unión para las garantías de depósitos con arreglo a la Directiva 94/19/CE<sup>7</sup> y con la prohibición de las ayudas estatales con arreglo a los artículos 107 TFUE, apartado 1, y 108 TFUE, apartado 3.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

7. El marco legal de este caso viene determinado, de una parte, por los artículos 107 TFUE, 108 TFUE y 296 TFUE y los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales y, de otra, por la Directiva 94/19.<sup>8</sup> A continuación me limitaré a reproducir únicamente las disposiciones pertinentes de la Directiva.

8. A los efectos de la Directiva 94/19, su artículo 1 contiene, entre otras, las siguientes definiciones:

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

Las acciones de las sociedades hipotecarias (“building societies”) del Reino Unido y de la República de Irlanda que no constituyan capital con arreglo al artículo 2 se tratarán como depósitos.

5 — Decisión de la Comisión de 3 de julio de 2014 relativa a la Ayuda estatal SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) concedida por Bélgica — Sistema de garantía destinado a proteger las participaciones de los socios personas físicas en las cooperativas financieras, notificada con el número C(2014) 1021 (DO L 284, p. 53).

6 — Asuntos Bélgica/Comisión (T-664/14) y Arcofin y otros/Comisión (T-711/14).

7 — Directiva 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).

8 — La Directiva 94/19 ha sido derogada recientemente y sustituida por una refundición, si bien con efectos sólo a partir del 4 de julio de 2019 (véase el artículo 21 de la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, DO L 173, p. 149). Por lo tanto, al presente caso sigue siendo de aplicación únicamente la Directiva 94/19.

[...]

- 4) “*entidad de crédito*”: una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia;

[...]»

9. El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 94/19 presenta la siguiente redacción:

«Cada Estado miembro velará por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos. Excepto en los casos mencionados en el párrafo siguiente y en el apartado 4, ninguna de las entidades de crédito aprobadas en dicho Estado miembro con arreglo al artículo 3 de la Directiva 77/780/CEE podrá recibir depósitos a menos que sea miembro de uno de dichos sistemas.»

10. A título complementario, procede remitirse al artículo 2 de la Directiva 94/19:

«Quedarán excluidos de cualquier reembolso con cargo a los sistemas de garantía:

- con sujeción a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 8, los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia y en su propio nombre;
- todos los instrumentos que entren en la definición de “fondos propios” establecida en el artículo 2 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 1989, L 124, p.16];
- los depósitos que se originen en operaciones en relación con las cuales haya habido una condena penal por blanqueo de capitales, como se define en el artículo 1 de la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales [DO 1991, L 166, p.77]»

## B. *Derecho nacional*

11. Del Derecho belga, resulta relevante, ante todo, la Ley de 22 de febrero de 1998, por la que se determina el estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica (en lo sucesivo, «Ley del Banco Nacional»).

12. Mediante Real Decreto de 3 de marzo de 2011, ratificado posteriormente por el Parlamento belga,<sup>9</sup> desde el 1 de abril de 2011 se introdujo en la Ley del Banco Nacional un nuevo artículo 36/24, cuyo tenor, en su versión aplicable al litigio principal, es el siguiente, en extracto:

«El Rey podrá, en caso de crisis sobrevenida de los mercados financieros o de grave amenaza de crisis sistémica, a fin de limitar su alcance o sus efectos y previo dictamen del Banco:

[...]

- 2° Establecer un sistema de concesión de garantías del Estado para las obligaciones que contraigan las instituciones sometidas a supervisión con arreglo a las citadas Leyes que Él determine o conceder la garantía del Estado a determinados créditos que obren en poder de dichas instituciones.

9 — El artículo 36/24 de la Ley del Banco Nacional fue introducido por el artículo 195 de dicho Real Decreto. El Real Decreto tiene fuerza de ley, al haber sido ratificado mediante el artículo 298 de la Ley de 3 de agosto de 2012, sobre diversas formas de gestión común de carteras, con efectos retroactivos desde su fecha de entrada en vigor.

3º Establecer, en su caso mediante reglamentos adoptados de conformidad con el punto 1, un sistema por el cual el Estado garantice a los socios personas físicas el reembolso de su participación en el capital de cooperativas, reconocidas con arreglo al Real Decreto de 8 de enero de 1962, por el que se establecen los requisitos para la autorización de agrupaciones nacionales de cooperativas y de cooperativas, que son entidades sometidas a supervisión en virtud de las leyes mencionadas o que tengan invertido al menos la mitad de su patrimonio en tales entidades.

[...]

Los [...] reales decretos quedarán sin efecto si no son ratificados por ley en el plazo de doce meses desde la fecha de su entrada en vigor. La ratificación tendrá efectos retroactivos desde la fecha de entrada en vigor del real decreto. Los reales decretos adoptados en virtud del apartado 1, puntos 2 a 6, se debatirán en el Consejo de Ministros.

[...]»

13. Tal y como se deduce de la resolución de remisión, la citada disposición (así como sus precedentes<sup>10</sup>) fue adoptada en el contexto de la crisis económica y financiera mundial de 2008. Con ella se pretendía posibilitar la adopción inmediata de medidas para reducir el alcance y los efectos de una eventual crisis repentina en los mercados financieros o una seria amenaza de crisis sistémica. Además, pensando especialmente en las cooperativas financieras, el legislador belga consideró que sus participaciones en algunos casos presentaban todas las características de un producto de ahorro, por lo que merecían la misma protección que los depósitos bancarios o determinadas formas de seguro de vida.

14. Sobre la base del artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional se adoptó entonces el Real Decreto de 10 de octubre de 2011, por el cual se permitió a las cooperativas reconocidas que operaban en el sector financiero participar de forma voluntaria en el Fondo de protección especial para depósitos y seguros de vida, constituido en Bélgica en 2008. Al mismo tiempo, se cambió el nombre de dicho Fondo, que pasó a llamarse «Fondo de protección especial para depósitos, seguros de vida y el capital de cooperativas reconocidas».

15. Por último, mediante Real Decreto de 7 de noviembre de 2011, se atendió a la solicitud de protección del capital de tres cooperativas reconocidas del grupo ARCO, concretamente Arcopar, Arcofin y Arcoplus. No se recibieron peticiones de concesión de tales garantías por parte de otras cooperativas.

### III. Hechos y procedimiento principal

16. El Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) ha sido consultado recientemente, en tres procedimientos acumulados, por el Raad van State (Consejo de Estado, Bélgica) sobre la constitucionalidad del artículo 36/24 de la Ley del Banco Nacional, una disposición que, como ya he mencionado, fue adoptada por el legislador belga como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008.

10 — Un precedente de contenido esencialmente idéntico a algunas de las disposiciones citadas del artículo 36/24, apartado 1, de la Ley del Banco Nacional se hallaba inicialmente, desde 2009, en el artículo 117 *bis* de la Ley de 2 de agosto de 2002, relativa a la supervisión del sector financiero y de los servicios financieros, y posteriormente en el artículo 105 de esa misma Ley.

17. El motivo de dicho procedimiento de revisión de normas es el sistema de garantías constituido en virtud del artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional y por el que se protegen las participaciones de determinadas cooperativas financieras reconocidas, siempre que estén en manos de personas físicas, y con un límite legalmente establecido de 100 000 euros por inversor.

18. La finalidad de la concesión de tal garantía ya fue objeto hace algún tiempo de dos comunicaciones del Gobierno: una, el 10 de octubre de 2008, y otra más, el 21 de enero de 2009.<sup>11</sup> La comunicación de 21 de enero de 2009 fue publicada en esa misma fecha también por el grupo ARCO en su sitio de Internet.

19. El Estado belga no comunicó a la Comisión Europea el mencionado sistema de garantías hasta el 7 de noviembre de 2011, fecha en que las cooperativas financieras de ARCO fueron admitidas mediante real decreto en el sistema de garantía de depósitos belga.<sup>12</sup>

20. El Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) debe ahora aclarar, a petición del Consejo de Estado, si el sistema de garantía previsto en el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional es compatible con los principios de igualdad de trato y de no discriminación consagrados en los artículos 10 y 11 de la Constitución belga. En esencia, los demandantes ante el Consejo de Estado alegan que dicho sistema de garantía constituye una discriminación entre los socios personas físicas de las cooperativas financieras y diversos socios de otras sociedades de capital e instituciones que operan en el mercado.

21. Como cuestión previa a la valoración constitucional del artículo 36/24 de la Ley del Banco Nacional, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) solicita información acerca de si con dicho sistema de garantía el Estado belga infringió el Derecho de la Unión: por un lado, las exigencias aplicables a las garantías de depósitos y, por otro, la normativa sobre ayudas estatales. Para aclarar esta cuestión previa, considera que es precisa una decisión prejudicial de nuestro Tribunal de Justicia.

#### **IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

22. Mediante sentencia de 5 de febrero de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de febrero de 2015, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:<sup>13</sup>

- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 2 y 3 de la Directiva 94/19/CE, en su caso en relación con los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con el principio general de igualdad, en el sentido de que:
- a) imponen a los Estados miembros la obligación de garantizar las participaciones de las sociedades cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero del mismo modo que los depósitos, y
  - b) se oponen a que un Estado miembro asigne a la entidad encargada parcialmente de la garantía de los depósitos sobre los que versa la Directiva, la tarea de garantizar, hasta un importe de 100 000 euros, el valor de las participaciones de los socios personas físicas de una sociedad cooperativa reconocida que opera en el sector financiero?

11 — Se trataba de sendos comunicados de prensa del Ministro de Economía de 10 de octubre de 2008 y del Primer Ministro y el Ministro de Economía de 21 de enero de 2009.

12 — Considerando 1 de la Decisión 2014/686.

13 — Sentencia n.º 15/2015, disponible en la página de Internet del Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) en <http://www.const-court.be/de/common/home.html> (visitada por última vez el 22 de marzo de 2016).

- 2) ¿Es compatible la Decisión 2014/686/EU con los artículos 107 TFUE y 296 TFUE en la medida en que el sistema de garantía que constituye el objeto de dicha Decisión es calificado como nueva ayuda de Estado?
- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 107 TFUE en el sentido de que un sistema de garantía estatal concedido a los socios personas físicas de sociedades cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, en el sentido del artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional, constituye una nueva ayuda de Estado que debe notificarse a la Comisión Europea?
- 4) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿es compatible la Decisión 2014/686/EU con el artículo 108 TFUE, apartado 3, si se interpreta en el sentido de que en ella se considera que la ayuda de Estado en cuestión ha sido ejecutada antes del 3 de marzo de 2011 o del 1 de abril de 2011 o bien en una de las dos fechas, o, al contrario, si se interpreta en el sentido de que en ella se considera que la ayuda de Estado controvertida fue ejecutada en una fecha posterior?
- 5) ¿Debe interpretarse el artículo 108 TFUE, apartado 3, en el sentido de que prohíbe a un Estado miembro adoptar una medida como la comprendida en el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional, si dicha medida ejecuta una ayuda de Estado o bien constituye una ayuda de Estado que ya ha sido ejecutada y dicha ayuda de Estado no ha sido notificada todavía a la Comisión Europea?
- 6) ¿Debe interpretarse el artículo 108 TFUE, apartado 3, en el sentido de que prohíbe a un Estado miembro, sin el conocimiento previo de la Comisión Europea, adoptar una medida como la comprendida en el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional, si la medida constituye una ayuda de Estado que no ha sido ejecutada todavía?»

23. A petición del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente, en enero de 2016, aclaró la pertinencia de las cuestiones segunda a sexta para el litigio principal con arreglo al artículo 101 del Reglamento de Procedimiento.

24. En la fase escrita del procedimiento intervinieron ante el Tribunal de Justicia, los demandantes en el procedimiento principal (por un lado, el Sr. Vervloet y otros y, por otro, el municipio de Schaerbeek y el fondo de pensiones Ogeo Fund), las tres cooperativas financieras del grupo ARCO intervinientes como coadyuvantes en el procedimiento principal (Arcopar, Arcofin y Arcoplus), el Reino de Bélgica y la Comisión Europea. Los mismos intervinientes estuvieron representados también en la vista oral celebrada el 6 de abril de 2016.

## V. **Apreciación**

25. Con su amplio catálogo de cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Estado belga infringió el Derecho de la Unión al crear, con motivo de la crisis económica y financiera que estalló en 2008, un sistema de garantía a favor de los socios personas físicas de determinadas cooperativas financieras.

*A. Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial*

26. Antes de ocuparme del contenido de las cuestiones prejudiciales, son precisas unas breves observaciones sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. Ello es debido a que algunos de los intervinientes han cuestionado la pertinencia del debate jurídico del Derecho de la Unión, alegando que en el litigio principal se trata únicamente del Derecho constitucional belga, y que ni la Directiva 94/19 ni la legislación sobre ayudas de Estado (incluida la cuestión de la selectividad de las ayudas) tienen nada que ver con ello.

27. A este respecto cabe señalar que el punto de partida de toda reflexión debe ser que existe una presunción de pertinencia respecto de toda cuestión prejudicial relativa al Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia sólo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.<sup>14</sup>

28. En el presente caso no se puede decir que sea así.

29. Sin duda, es el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) quien debe examinar si el sistema de garantía previsto en el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional es compatible con los principios de igualdad de trato y de no discriminación consagrados en los artículos 10 y 11 de la Constitución belga. Pero es evidente que dicho Tribunal considera que previamente necesita la aclaración de las cuestiones de Derecho de la Unión que ha planteado. Así lo indicó ya en su resolución de remisión, y lo explicó más ampliamente en sus aclaraciones complementarias con arreglo al artículo 101 del Reglamento de Procedimiento. También lo expusieron con claridad en la vista oral ante nuestro Tribunal de Justicia los intervinientes, especialmente el municipio de Schaerbeek y Ogeo Fund.

30. De forma muy convincente el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) desea aclarar, en primer lugar, si el sistema de garantía controvertido es conforme con el Derecho de la Unión. De ahí extraerá después conclusiones sobre la existencia o no de una diferencia de trato prohibida por la Constitución belga.

31. En efecto, si del Derecho de la Unión se dedujese que dicho sistema de garantía es exigido por el Derecho de la Unión (por ejemplo, porque las disposiciones sobre garantías de depósitos de la Directiva 94/19 imponen al Estado belga la correspondiente obligación), esto podría constituir también una justificación para una eventual diferencia de trato entre los inversores. En cambio, si se determina que el Derecho de la Unión se opone a tal sistema de garantía (por ejemplo, por haber sido introducido sin observar las exigencias de la Directiva 94/19 o las de la legislación sobre ayudas de Estado), no habría lugar a justificación alguna para una diferencia de trato entre los inversores a efectos de la Constitución belga.

32. Por lo tanto, las cuestiones prejudiciales no son manifiestamente irrelevantes para la resolución del litigio principal, de manera que no pueden suscitarse dudas serias acerca de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

14 — Sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 25; véanse también las sentencias de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartados 34 y 35; de 8 de julio de 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartados 13 y 14, y de 12 de julio de 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447), apartados 28 y 29; sobre la presunción de pertinencia, véase también la sentencia de 7 de septiembre de 1999, Beck y Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391), apartado 22.

B. *Apreciación del contenido de las cuestiones prejudiciales*

33. En cuanto al fondo, se solicita al Tribunal de Justicia que juzgue un sistema de garantía como el belga, por una parte, a la luz de las exigencias que el Derecho de la Unión impone a la garantía de depósitos (primera cuestión prejudicial; véase, a continuación, la sección 1) y, por otra parte, desde el punto de vista de la prohibición de ayudas estatales que rige en el Derecho de la Unión (segunda a sexta cuestión prejudicial; véase, más adelante, la sección 2).

1. Las exigencias del Derecho de la Unión para la garantía de depósitos (primera cuestión prejudicial)

34. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si un sistema de garantía como el aquí controvertido satisface las exigencias del Derecho de la Unión en cuanto a la garantía de depósitos. A tal fin, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) pregunta a nuestro Tribunal de Justicia por el significado de los artículos 2 y 3 de la Directiva 94/19, interpretados a la luz de los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales y del principio general de igualdad de trato.

35. Mientras que ARCO considera que el sistema de garantía es necesario, en atención al sentido y finalidad de la garantía de depósitos con arreglo a la Directiva 94/19, el municipio de Schaerbeek y Ogeo Fund sostienen lo contrario. Bélgica y la Comisión opinan que, en principio, tal sistema de garantía ni es exigido ni prohibido por la Directiva. Por su parte, los demandantes personas físicas en torno al Sr. Vervloet subrayan que el sistema de garantía no constituye transposición alguna de la Directiva 94/19, y que sería contrario al sistema extender la garantía de depósitos a las participaciones de las cooperativas financieras.

36. Tal y como voy a exponer a continuación, la Directiva 94/19 mantiene una postura neutral ante una cuestión como la que aquí se debate. La extensión de la garantía de depósitos a las participaciones de las cooperativas financieras no viene exigida por la misma [véase, acto seguido, la letra a)], pero tampoco la prohíbe [más adelante, letra b)].

a) La Directiva 94/19 no exige la extensión de la garantía de depósitos a las participaciones de cooperativas financieras (primera parte de la primera cuestión prejudicial)

37. En primer lugar procede aclarar si la Directiva 94/19 *exige* extender un sistema nacional de garantía de depósitos como el belga también a las participaciones de cooperativas financieras en manos de personas físicas.

38. Del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/19 se deduce la obligación de los Estados miembros de velar por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de sistemas de garantía de depósitos. El alcance de esta obligación debe valorarse atendiendo al ámbito material y personal de aplicación de la Directiva.

39. Desde el punto de vista material, la Directiva 94/19 se aplica a los *depósitos*, los cuales, de conformidad con la definición que contiene el artículo 1, punto 1, de la Directiva, son saldos en cuenta que se deben restituir al titular, así como pasivos formalizados en el correspondiente certificado.

40. De acuerdo con la información de que disponemos, las participaciones de las cooperativas financieras belgas no se ajustan ni a un supuesto ni al otro, ya que, en el fondo, dichas participaciones son participaciones en los *recursos propios* de la empresa en cuestión, mientras que los depósitos se caracterizan por pertenecer a la *deuda* de una entidad de crédito.

41. Además, los depósitos deben reembolsarse a su titular al vencimiento al valor nominal, en su caso, con los intereses acordados y deducidos los eventuales gastos e impuestos, mientras que la suma que percibe un cooperativista cuando se retira de su cooperativa representa el importe de liquidación de dicha empresa y, en consecuencia, puede ser mayor o menor.

42. Por lo tanto, la adquisición de una participación de una cooperativa por un inversor, por mucho que se le haya recomendado como producto de ahorro, resulta menos comparable con un abono en una cuenta bancaria o con la adquisición de una obligación que con la compra de una acción, para la cual la Directiva 94/19 no prescribe ningún tipo de garantía.

43. Asimismo, las participaciones controvertidas de las cooperativas financieras belgas tampoco se pueden equiparar a las acciones de sociedades hipotecarias como las mencionadas en el artículo 1, punto 1, párrafo segundo, de la Directiva 94/19. Por un lado, esta extensión especial del concepto de depósito, por su propio tenor literal, se refiere exclusivamente a las acciones de sociedades hipotecarias del Reino Unido y de la República de Irlanda, y en dicha disposición no se menciona a las cooperativas financieras belgas. Y, por otro, esta norma especial excluye expresamente de su aplicación las acciones que constituyan capital. Pero precisamente eso (una participación en los recursos propios) es lo que son, como ya he mencionado, las participaciones controvertidas en cooperativas financieras como las del grupo ARCO.

44. Desde el punto de vista personal, la Directiva 94/19 sólo se aplica a las *entidades de crédito*, y a este respecto, según la definición del artículo 1, punto 4, de la Directiva, se trata de empresas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia.

45. Tampoco cumplen estas características las cooperativas financieras a las que se dirige el sistema de garantía controvertido belga. En efecto, según la información coincidente de todos los intervinientes en el litigio principal, incluido el propio ARCO, las cooperativas financieras como las del grupo ARCO *no* son entidades de crédito. Ni reciben depósitos del público ni conceden créditos por cuenta propia en la forma característica de los bancos.

46. Y no otra cosa se deduce de la interpretación de la Directiva 94/19 a la luz del principio general de igualdad de trato del Derecho de la Unión, como sugiere el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) belga con su cuestión prejudicial.

47. El principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales.<sup>15</sup> No se puede interpretar y aplicar de forma diferente para cada área del Derecho.

48. Según reiterada jurisprudencia, dicho principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente.<sup>16</sup>

15 — Sentencias de 14 de septiembre de 2010, Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals/Comisión (C-550/07 P, EU:C:2010:512), apartado 54, y de 18 de julio de 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496), apartado 15; en idéntico sentido se expresó ya la sentencia de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y otros (117/76 y 16/77, EU:C:1977:160), apartado 7.

16 — Sentencias de 14 de septiembre de 2010, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 23; de 7 de julio de 2009, S.P.C.M. y otros (C-558/07, EU:C:2009:430), apartado 74; de 14 de septiembre de 2010, Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals/Comisión (C-550/07 P, EU:C:2010:512), apartado 55; de 18 de julio de 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496), apartado 15, y de 4 de junio de 2015, P y S (C-579/13, EU:C:2015:369), apartado 41.

49. Como ya he expuesto,<sup>17</sup> las participaciones de cooperativas financieras aquí controvertidas difieren de los depósitos clásicos en entidades de crédito, en cuanto al objeto de la garantía de depósitos que regula el Derecho de la Unión, aunque de algún modo (por ejemplo, en lo relativo a su tributación, a su regulación por el Estado y a su preferencia por parte del público) puedan asemejarse a los productos de ahorro clásicos. En consecuencia, por razones de igualdad de trato, en modo alguno exige el Derecho de la Unión extender un sistema nacional de garantía de seguros como el belga a tales participaciones de cooperativas.

50. De modo que Bélgica no estaba obligada por el Derecho de la Unión, ni en virtud de la Directiva 94/19 ni del principio general de igualdad de trato, a extender su sistema nacional de garantía de depósitos a esta forma de inversión de capital.

b) La Directiva 94/19 no prohíbe la extensión de la garantía de depósitos a las participaciones de cooperativas financieras (segunda parte de la primera cuestión prejudicial)

51. Acto seguido, es necesario examinar si la Directiva 94/19 *prohíbe* extender un sistema nacional de garantía de depósitos como el belga también a las participaciones de cooperativas financieras en manos de personas físicas.

52. Para responder a esta cuestión debe atenderse, ante todo, al segundo guión del artículo 2 de la Directiva 94/19, conforme al cual han de quedar excluidos de cualquier reembolso con cargo a los sistemas de garantía todos los instrumentos que entren en la definición de «fondos propios» establecida en el artículo 2 de la Directiva 89/299, entre los que se encuentra «el capital desembolsado».

53. A primera vista, esta exclusión puede parecer aplicable al presente caso, pues, como acabamos de explicar, las participaciones de cooperativas financieras aquí controvertidas son un instrumento con el cual los inversores adquieren una participación en los recursos propios de la empresa, de forma análoga a la compra de acciones.<sup>18</sup>

54. Pero, si se observa con más detenimiento, se comprueba que la exclusión del segundo guión del artículo 2 de la Directiva 94/19 sólo se refiere a los recursos propios de las *entidades de crédito*, puesto que allí se habla expresamente de los «fondos propios» conforme a la definición «establecida en el artículo 2 de la [Directiva 89/299]». Como ya he mencionado,<sup>19</sup> las cooperativas financieras reconocidas con arreglo a la legislación belga no son exactamente entidades de crédito en ese sentido.

55. Por lo tanto, el artículo 2, segundo guión, de la Directiva 94/19 en principio no se opone a la extensión del sistema nacional de garantía de depósitos a las participaciones de cooperativas financieras en manos de personas físicas.

56. Es más: el hecho de que la Directiva sobre la garantía de depósitos solamente efectúe una armonización parcial<sup>20</sup> apunta a favor de la existencia de un margen de apreciación de los Estados miembros para incluir en sus sistemas de garantía de depósitos otras situaciones no previstas por el Derecho de la Unión.

17 — Véanse los puntos 40 a 42 y 45 de las presentes conclusiones.

18 — Véanse los puntos 40 a 42 de las presentes conclusiones.

19 — Véase el punto 45 de las presentes conclusiones.

20 — En este sentido, véanse los considerandos 8, 16 y 17 de la Directiva 94/19.

57. No obstante, los Estados miembros no gozan de plena libertad para extender sus sistemas de garantía de depósitos a voluntad más allá del objeto establecido en la Directiva 94/19, que son los depósitos en entidades de crédito. Aunque a este respecto no están obligados a observar el principio de igualdad de trato que rige en el Derecho de la Unión, pues éste sólo vincula a las autoridades nacionales cuando aplican el Derecho de la Unión (véase el artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales), no pueden comprometer la efectividad práctica del sistema de garantía de depósitos que pretende implantarse en todo el mercado interior mediante la Directiva 94/19.

58. Como acertadamente subraya la Comisión a este respecto, podría comprometer la efectividad práctica de la garantía de seguros en este sentido el hecho de que un Estado miembro impusiese a su sistema nacional de garantía de depósitos, adicionalmente, la carga de unos riesgos que no estuviesen directamente relacionados con la finalidad de dicho sistema. En efecto, cuanto más amplios sean los riesgos garantizados, más se diluirá la garantía de los depósitos y menos podrá contribuir el sistema (dotado de unos fondos esencialmente constantes) a alcanzar el objetivo de la Directiva 94/19, consistente en promover un desarrollo armónico de las actividades de las entidades de crédito, reforzando al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los ahorradores.<sup>21</sup>

59. Si el régimen de garantía controvertido compromete realmente la efectividad práctica del sistema belga de garantía de depósitos es algo que deben valorar los órganos jurisdiccionales nacionales. A tal efecto, habrán de tener en cuenta que una garantía como la de ARCO incluye en el sistema de garantía de depósitos a gran número de pequeños inversores, que las cooperativas financieras en el pasado no han contribuido en modo alguno a la financiación del sistema<sup>22</sup> y que se incorporaron al sistema tan sólo unos días antes de la realización de la contingencia garantizada (en concreto, aproximadamente un mes antes de la decisión de su liquidación voluntaria). Por lo tanto, perciben del sistema nacional de garantía de seguros una contraprestación mucho más lucrativa que otras empresas que llevaban más tiempo contribuyendo al sistema.

60. Por lo demás, huelga decir que tampoco se pueden desatender los demás preceptos del Derecho de la Unión, en particular las exigencias de la legislación en materia de ayudas de Estado con arreglo a los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.<sup>23</sup>

### c) Conclusión parcial

61. En definitiva, por tanto, la Directiva 94/19 se debe interpretar en el sentido de que los Estados miembros no están obligados, si bien tampoco les está prohibido, incluir en sus respectivos sistemas de garantía de seguros las participaciones de cooperativas financieras reconocidas que estén en manos de personas físicas, siempre que con ello no se comprometa la efectividad práctica de la garantía de seguros ni se desatiendan otros preceptos del Derecho de la Unión.

21 — Véase el considerando 1 de la Directiva 94/19.

22 — Según se desprende de la resolución de remisión, la participación de las cooperativas financieras en el sistema de garantía de depósitos era voluntaria, y sólo se beneficiaban de la garantía los titulares de participaciones que se hubiesen emitido antes de 2011, es decir, antes de su adhesión al sistema.

23 — Véanse mis argumentos relativos a las cuestiones segunda a sexta en los puntos 62 a 127 de las presentes conclusiones.

2. Las exigencias que en el Derecho de la Unión se deducen de la legislación en materia de ayudas de Estado (cuestiones prejudiciales segunda a sexta)

62. Con sus cuestiones prejudiciales segunda a sexta, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si un sistema de garantía como el aquí controvertido entra en conflicto con las exigencias que en el Derecho de la Unión se derivan de la legislación en materia de ayudas de Estado. En esencia, incumbe al Tribunal de Justicia aclarar si dicho sistema de garantía constituye una nueva ayuda de Estado a efectos de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE que debiera haber sido comunicada a la Comisión y que no hubiera debido aplicarse antes de la autorización de la Comisión. Este tema es el hilo conductor que acompaña a cada una de las cuestiones segunda a sexta.

63. En cambio, la compatibilidad del sistema de garantía con el mercado interior, especialmente a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), sobre la cual se han pronunciado diversos intervinientes ante el Tribunal de Justicia, *no* es objeto de la petición de decisión prejudicial del Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional).

a) Sobre la validez de la Decisión 2014/686 de la Comisión (segunda cuestión)

64. Con su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pone en tela de juicio en primer lugar la Decisión 2014/686, sobre cuya validez pregunta al Tribunal de Justicia. En efecto, si el juez de la Unión no declara nula dicha Decisión a raíz de un recurso directo ni la declara inválida a raíz de una petición de decisión prejudicial, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) seguirá vinculado por la valoración que en ella hace la Comisión,<sup>24</sup> con arreglo a la cual la garantía de ARCO constituye una nueva ayuda de Estado que ha sido concedida de forma ilegal y, por lo tanto, procede reclamar sus ventajas y abstenerse de efectuar pago alguno.

65. Tal y como se desprende de la resolución de remisión, en el litigio principal ante los órganos jurisdiccionales belgas (Tribunal Constitucional y Consejo de Estado) las tres cooperativas financieras del grupo ARCO cuestionan la validez de la Decisión 2014/686 básicamente con los mismos argumentos con los que fundamentaron su recurso de anulación presentado contra dicha Decisión ante el Tribunal General de la Unión Europea.<sup>25</sup> Por lo tanto, en último término nuestro Tribunal de Justicia, al examinar la validez de la Decisión, no sólo determinará en gran medida el curso ulterior del procedimiento ante los jueces nacionales, sino que también tomará una importante decisión previa para el procedimiento de primera instancia pendiente ante el juez de la Unión.<sup>26</sup>

66. Los reproches formulados por ARCO contra la Decisión 2014/686, resumidos en la resolución de remisión, se refieren, por un lado, al concepto de ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otro, a la obligación de motivación que incumbe a la Comisión en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo. De uno y otro aspecto me voy a ocupar a continuación.

24 — Sobre la vinculación de los órganos jurisdiccionales nacionales a las decisiones de la Comisión en materia de ayudas estatales, véanse la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755), especialmente su apartado 41, *in fine*, y el auto de 4 de abril de 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240), en particular su apartado 24, *in fine*; en idéntico sentido, véase la sentencia de 14 de diciembre de 2000 Masterfoods y HB (C-344/98, EU:C:2000:689), apartados 49 a 52, desde el punto de vista del Derecho de la competencia de la Unión (actualmente, artículos 101 TFUE y 102 TFUE).

25 — Asuntos Arcofin y otros/Comisión (T-711/14) y Bélgica/Comisión (T-664/14) pendientes ante el Tribunal.

26 — Por este motivo, la Sala Sexta del Tribunal General decidió en octubre de 2015 suspender los procedimientos en los asuntos T-664/14 y T-711/14 hasta que el Tribunal de Justicia resuelva el presente asunto.

i) El concepto de ayuda de Estado

67. Con arreglo al artículo 107 TFUE, «salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

68. La calificación de «ayuda» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición.<sup>27</sup>

69. Por lo tanto, en primer lugar debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, dicha intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia.<sup>28</sup>

70. A la hora de comprobar estos requisitos, conforme a reiterada jurisprudencia, no se trata tanto de los fines subjetivos propuestos por las autoridades nacionales (el sistema de garantía controvertido se basa, sin duda, en la buena intención de proteger a las personas físicas de la pérdida de sus ahorros, contribuyendo al mismo tiempo a estabilizar el sistema financiero nacional) como de los efectos de la medida adoptada.<sup>29</sup>

71. En el presente caso se debate, de una parte, si el sistema de garantía belga constituye una ventaja selectiva para las cooperativas de ARCO (tercer requisito del concepto de ayuda) y, de otra parte, si dicho sistema puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros y falsear la competencia en el mercado interior (segundo y cuarto requisitos del concepto de ayuda).<sup>30</sup>

– Las cooperativas de ARCO como beneficiarias del sistema de garantía

72. En primer lugar, en los considerandos 80 a 84 de la Decisión 2014/686, la Comisión considera que ARCO «era el único verdadero beneficiario del sistema de garantía».

73. En cambio, ARCO alega que los auténticos beneficiarios del sistema de garantía son, por un lado, los socios personas físicas de las cooperativas financieras de ARCO, ya que a ellos se les garantiza expresamente el reembolso de su capital hasta un importe de 100 000 euros, y, por otro, el banco Deixa, a cuyo rescate pretende contribuir el mencionado sistema de garantía.

74. Pero este argumento no resulta convincente. El solo hecho de que otros afectados (los socios personas físicas de las cooperativas financieras de ARCO y el banco Deixa) puedan obtener un beneficio del sistema de garantía controvertido no excluye en modo alguno que ARCO mismo deba considerarse beneficiario, incluso como beneficiario principal del sistema (o, utilizando los términos de la Comisión, como el «único verdadero beneficiario»).

27 — Sentencias de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), apartado 74; de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), apartado 38; de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartado 74; de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 45, y de 16 de julio de 2015, BVVG (C-39/14, EU:C:2015:470), apartado 23.

28 — Sentencias de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), apartado 75; de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartado 74; de 16 de julio de 2015, BVVG (C-39/14, EU:C:2015:470), apartado 24, y de 22 de octubre de 2015, EasyPay y Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716), apartado 35.

29 — Sentencias de 3 de marzo de 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130), apartado 46; de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión (C-81/10 P, EU:C:2011:811), apartado 17, y de 16 de julio de 2015, BVVG (C-39/14, EU:C:2015:470), apartado 52; en sentido similar, la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartado 102.

30 — En cambio, según la resolución de remisión, en el litigio principal *no* se discute que el sistema de garantía controvertido es atribuible al Estado e implica la movilización de fondos estatales (primer requisito del artículo 107 TFUE, apartado 1).

75. En particular, a este respecto olvida ARCO que a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, se consideran ayudas todas las medidas que, bajo cualquier forma, *puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas*.<sup>31</sup> Sin duda alguna, del sistema de garantía belga ARCO, como empresa que operaba en el sector financiero, obtuvo al menos una ventaja indirecta, pues sólo con dicho sistema de garantía quedó el grupo ARCO libre de la amenaza de huida de sus socios personas físicas de las tres cooperativas financieras de ARCO,<sup>32</sup> lo que al mismo tiempo le permitió que, como accionista mayoritario, interviniese en la recapitalización que entonces se planteaba del banco Dexia. Por lo demás, no se ha de olvidar que las propias cooperativas financieras de ARCO (a diferencia de todas las demás cooperativas financieras) habían solicitado beneficiarse del sistema de garantía, solicitud que difícilmente habrían formulado si no hubiesen esperado obtener de ello una ventaja económica concreta.

76. Tampoco resulta convincente la respuesta de ARCO de que una salida de capital no tendría por qué haber tenido necesariamente efectos negativos para las tres cooperativas financieras de ARCO. Si se reducen los recursos propios de la empresa, se eleva su tasa de endeudamiento y disminuye su solvencia, de manera que en el futuro dicha empresa estará en peores condiciones para conseguir más capital. Precisamente en una situación como la de ARCO, que en su momento asumió un considerable compromiso económico al intervenir en el intento de rescate del banco Dexia, no debe subestimarse este aspecto.

– La selectividad de la ventaja

77. El artículo 107 TFUE, apartado 1, hace referencia a las ayudas que favorezcan «a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas de carácter selectivo.<sup>33</sup> De acuerdo con la jurisprudencia, es característico de esta selectividad de la ventaja que determinadas empresas o producciones se vean favorecidas en relación con otras empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo de la medida en cuestión.<sup>34</sup>

78. En los considerandos 100 a 107 de la Decisión 2014/686, la Comisión señala que el sistema de garantía otorga a ARCO una ventaja «claramente selectiva».<sup>35</sup>

79. ARCO niega haberse beneficiado de tal ventaja selectiva. En su opinión, las cooperativas financieras se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable a la de los proveedores de productos de ahorro clásicos, de manera que la extensión de la garantía de depósitos belga a los socios de dichas cooperativas financieras fue perfectamente conforme con el sistema.

31 — Sentencias de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), apartado 84; de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartado 83, y de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión (C-559/12 P, EU:C:2014:217), apartado 94; en idéntico sentido, la ya antigua sentencia de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL (6/64, EU:C:1964:66).

32 — Véase el considerando 100 de la Decisión 2014/686 («[...] En el presente asunto, la medida ha contribuido a que [ARCO mantuviera] su capital existente, convenciendo a los socios de las cooperativas existentes de que no se retiraran de ellas [...], lo que ha supuesto una ventaja especialmente importante, teniendo en cuenta el nerviosismo del mercado en el período inmediatamente posterior a la quiebra de Lehman Brothers [...]» A esto debo añadir que la posibilidad que prevé la legislación belga de limitar la retirada de los cooperativistas a un 10 % anual del capital de la cooperativa en modo alguno se opone a que ARCO se beneficiara del sistema de garantía; a lo sumo, con ello se limitaría la ventaja obtenida por ARCO.

33 — Sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 54.

34 — Sentencias de 3 de marzo de 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130), apartado 40, y de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 55; en idéntico sentido se pronunció ya la sentencia de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), apartado 41.

35 — Véase, en particular, el considerando 101, primera frase, de la Decisión 2014/686.

80. Pero este argumento no resulta convincente. Como ya he explicado en relación con la Directiva 94/19, las participaciones de cooperativas financieras como las del grupo ARCO, en cuanto a los objetivos de la garantía de depósitos, no guardan tanto parecido con los depósitos clásicos en entidades de crédito como con las acciones.<sup>36</sup> Asimismo, dichas cooperativas financieras, según sus propias declaraciones, no tienen las características de las entidades de crédito.<sup>37</sup>

81. Por lo tanto, unas cooperativas financieras como las del grupo ARCO *no* se encontraban en una situación comparable, en cuanto a los objetivos perseguidos con la garantía de depósitos, a la de las entidades de crédito, que pudiera justificar su inclusión en el sistema belga de garantía de depósitos por medio del sistema de garantía controvertido. Por el contrario, su situación sería más bien comparable con la de las empresas que ofrecen sus participaciones societarias en forma de acciones, poniendo así a disposición del público una forma de inversión de capital que, en principio, no goza de garantía de depósitos alguna.

82. Y nada diferente se desprende de la sentencia *Paint Graphos*, a la que se remiten Bélgica y ARCO.<sup>38</sup>

83. En ella, el Tribunal de Justicia se ocupó, en un contexto tributario, de la cuestión de en qué circunstancias resulta selectiva una ventaja concedida por un Estado miembro, de manera que pueda constituir una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. En pocas palabras, de acuerdo con dicha sentencia, para la apreciación de la selectividad es determinante que la medida suponga una excepción al referido régimen común, en la medida en que introduce diferenciaciones entre operadores económicos que, con respecto al objetivo asignado al sistema fiscal de dicho Estado miembro, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable.<sup>39</sup>

84. Conforme al «sistema general» de que trata el presente caso, las inversiones de capital en principio no gozan de ninguna garantía de depósitos. Sólo los *depósitos* en *entidades de crédito* están sometidos a la garantía de depósitos, mientras que las inversiones en forma de participaciones en empresas, cuyo valor depende de la evolución de los beneficios de la empresa, en principio no se benefician de tal garantía.

85. Si, pese a todo, Bélgica somete a la garantía de depósitos determinadas formas de participación en empresas (en el presente caso, las participaciones de cooperativas financieras reconocidas en manos de personas físicas), utilizando los términos de la sentencia de 8 de septiembre de 2011, *Paint Graphos* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550), estará haciendo una «diferenciación entre operadores económicos».

36 — Véanse los puntos 40 a 42 de las presentes conclusiones.

37 — Véase el punto 45 de las presentes conclusiones.

38 — Sentencia de 8 de septiembre de 2008, *Paint Graphos* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550).

39 — Sentencia de 8 de septiembre de 2008, *Paint Graphos* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550), en particular el apartado 49; a título complementario, véase también el apartado 65; declaraciones similares se encuentran con frecuencia también en otras partes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline* y *Witersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598), apartados 41 y 42; de 6 de septiembre de 2006, *Portugal/Comisión* (C-88/03, EU:C:2006:511), apartados 54 y 56; de 15 de noviembre de 2011, *Comisión/Government of Gibraltar y Reino Unido* (C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732), apartados 73 y 75, y de 8 de julio de 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525), apartado 22.

86. La diferencia se establece entre las cooperativas financieras, por un lado, y las demás cooperativas o sociedades, por otro, es decir, entre operadores económicos que, pese a ciertas particularidades que se puedan derivar de sus respectivas formas jurídicas,<sup>40</sup> se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, al menos en cuanto a los objetivos perseguidos por la garantía de depósitos. En efecto, todas esas empresas pueden abrir su capital a los inversores particulares. Pero sólo las participaciones en el capital de las primeras (las cooperativas financieras) pueden beneficiarse de la garantía de depósitos.

87. Por lo tanto, también conforme al criterio establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 8 de septiembre de 2011, *Paint Graphos* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550), y en algunas otras<sup>41</sup> existe aquí una ventaja selectiva a favor de las cooperativas financieras.

88. Por lo tanto, la Comisión consideró muy acertadamente en la Decisión 2014/686 que, con el sistema de garantía controvertido, las cooperativas financieras del grupo ARCO habían obtenido una ventaja selectiva a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

– El falseamiento de la competencia y el perjuicio a los intercambios entre Estados miembros

89. ARCO lamenta, por otro lado, que la Comisión considere, en los considerandos 108 y 109 de la Decisión 2014/686, que el sistema de garantía controvertido «falsea la competencia» y que «tiene sin duda un efecto en los intercambios comerciales en el conjunto de la Unión».

90. En cualquier caso, la parte del león del argumento esgrimido por ARCO a este respecto, que se resume en la resolución de remisión, se basa de nuevo en la supuesta similitud entre las participaciones de cooperativas financieras y los depósitos de ahorro clásicos. La inconsistencia de este argumento ya la he expuesto antes al tratar otro punto.<sup>42</sup>

91. Pero, al margen de todo ello, procede recordar que la calificación de una medida nacional como ayuda de Estado prohibida no exige acreditar la incidencia real de la ayuda sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia.<sup>43</sup>

92. Por lo que respecta, en primer lugar, al posible falseamiento de la competencia, la Comisión ha alegado convincentemente<sup>44</sup> que el sistema de garantía controvertido procuró a las cooperativas financieras del grupo ARCO un escudo contra la salida de capitales o, al menos, mitigó y demoró tal salida. Es evidente que ello significó una ventaja competitiva respecto al resto de las empresas que operan en el sector financiero, máxime en un momento en que, en vista de la crisis económica y financiera mundial, los nervios cundían en los mercados y, en particular los bancos, tenían grandes dificultades para hacerse con capital nuevo, y por doquier se cernía el riesgo de que, sobre todo los pequeños inversores, retirasen su capital.

40 — Las «características específicas propias de las sociedades cooperativas» las reconoce plenamente el Tribunal de Justicia en la sentencia de 8 de septiembre de 2008, *Paint Graphos* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550), apartado 61. Sin embargo, en contra de la opinión de ARCO, no debe interpretarse erróneamente esa declaración, en el sentido de que las cooperativas se encuentran siempre, y sin excepción alguna, en una situación diferente que las sociedades mercantiles. En todo caso, dependerá de si los operadores económicos «se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo de la medida en cuestión» (véase de nuevo la jurisprudencia citada en la nota 39).

41 — Véase de nuevo la jurisprudencia citada en la nota 39.

42 — Véanse, en particular, los puntos 40 a 42, 45, 80 y 84 a 88 de las presentes conclusiones.

43 — Sentencias de 10 de enero de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze y otros* (C-222/04, EU:C:2006:8), apartado 140; de 8 de mayo de 2013, *Libert y otros* (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartado 76; de 14 de enero de 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 65, y de 5 de marzo de 2015, *Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português* (C-667/13, EU:C:2015:151), apartados 46 y 49.

44 — Considerando 108 de la Decisión 2014/686.

93. Por lo que respecta, en segundo lugar, al perjuicio para los intercambios dentro de la Unión, se ha de considerar que existe siempre que la medida nacional de que se trate fortalezca la posición de una empresa frente a otras que compitan con ella. No es necesario, a este respecto, que la misma empresa favorecida participe en el mercado interior de la Unión. El solo hecho de que un sector económico, como el de los servicios financieros, haya sido objeto de un importante proceso de liberalización a escala de la Unión puede servir para determinar una incidencia real o potencial de las ayudas en los intercambios comerciales de los Estados miembros.<sup>45</sup>

94. Resulta poco convincente a este respecto la alusión de ARCO a la presuntamente pequeña cuantía de la contribución individual de cada socio persona física a las cooperativas financieras del grupo ARCO. Por un lado, los efectos del sistema de garantía controvertido sobre la competencia y sobre los intercambios entre Estados miembros se han de considerar en el conjunto de todas las participaciones afectadas de las cooperativas, y no en atención al capital garantizado de cada inversor persona física. Y, por otro, ni el relativamente reducido alcance de una ayuda ni el relativamente pequeño tamaño de la empresa favorecida permiten excluir de antemano la posibilidad de un falseamiento de la competencia ni de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros.<sup>46</sup>

95. Por lo tanto (al menos sobre la base de los reproches formulados en la resolución de remisión), es correcta la conclusión de la Comisión de que el sistema de garantía controvertido falsea la competencia y afecta a los intercambios entre los Estados miembros.<sup>47</sup>

#### ii) El deber de motivación

96. Por último, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, con esta segunda cuestión prejudicial, si la Decisión 2014/686 adolece de un defecto de motivación.

97. La obligación de motivar los actos jurídicos de la Unión se deriva del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y, como parte del derecho a una buena administración, también está consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

98. Dado que, como ya se ha mencionado, la calificación de una medida como «ayuda de Estado» a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que se cumplan los cuatro requisitos enumerados en dicha disposición,<sup>48</sup> la Comisión debe motivar toda decisión en que aprecie la existencia de una ayuda de Estado refiriéndose a cada uno de esos cuatro requisitos.<sup>49</sup>

99. La Decisión 2014/686 satisface esta exigencia. Su preámbulo<sup>50</sup> contiene explicaciones pormenorizadas de por qué la Comisión en el presente caso considera que existe una ayuda de Estado, analizando con el debido detalle cada uno de los cuatro requisitos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

45 — Sentencias de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros (C-222/04, EU:C:2006:8), apartados 141 a 143; de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartados 77 y 78, y de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 51.

46 — En este sentido (en especial, en relación con el perjuicio para los intercambios entre Estados miembros), véanse las sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, EU:C:1990:125), apartado 43; de 24 de julio de 2003, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), apartado 81, y de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), apartado 81.

47 — Considerando 110 de la Decisión 2014/686.

48 — Sobre estos cuatro requisitos, véanse de nuevo los puntos 68 y 69 de las presentes conclusiones.

49 — Sentencia de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 45.

50 — Véanse los considerandos 91 a 110 de la Decisión 2014/686.

100. No obstante, ARCO critica que la motivación de la Decisión 2014/686 no es suficientemente detallada, habida cuenta, en particular, de que «no se corresponde con ninguna práctica decisoria establecida».

101. Este argumento no puede prosperar, y menos ante la extrema vaguedad y generalidad de los argumentos en que se basan los reproches formulados tanto en la resolución de remisión como en el escrito de ARCO, y ante la ausencia de indicaciones concretas sobre las supuestas carencias en la argumentación de la Comisión y sobre los puntos de vista del asunto en los que supuestamente se echa de menos una motivación más completa.

102. Por lo demás, según reiterada jurisprudencia, la motivación de una decisión individual debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control.<sup>51</sup>

103. Sin embargo, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.<sup>52</sup>

104. En el presente caso, los razonamientos de la Comisión en los considerandos de la Decisión 2014/686 dejan suficientemente claro por qué la Comisión opina que se cumplen cada uno de los requisitos de una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Además, ARCO conocía sobradamente el contexto en que se adoptó la Decisión 2014/686, al haber participado en el procedimiento administrativo previo como principal interesado.<sup>53</sup>

105. Por último, poco convincente resulta también la crítica de ARCO a la jurisprudencia citada en la Decisión 2014/686 (concretamente, en la nota 65).<sup>54</sup> A diferencia de lo que parece entender ARCO, la Comisión no afirmó en modo alguno que las sentencias por ella citadas versasen exactamente sobre el mismo problema de que trata el presente litigio. Lo único que intentó la Comisión es hallar un paralelismo con dichas sentencias, tal y como queda suficientemente patente en la motivación de la Decisión.<sup>55</sup> Si las conclusiones que la Comisión extrajo de la jurisprudencia no son correctas, es una cuestión de Derecho sustantivo que nada tiene que ver con el cumplimiento del deber de motivación, que es un requisito formal.<sup>56</sup>

51 — Sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154), apartado 63; de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-66/02, EU:C:2005:768), apartado 26; de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Portugués y Massa Insolvente do Banco Privado Portugués (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 44, y de 19 de marzo de 2015, Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión (C-286/13 P, EU:C:2015:184), apartados 93 y 94.

52 — Sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154), apartado 63; de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-66/02, EU:C:2005:768), apartado 26, y de 19 de marzo de 2015, Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión (C-286/13 P, EU:C:2015:184), apartados 93 y 94.

53 — Véanse los considerandos 55 a 57 de la Decisión 2014/686.

54 — Se trata de las sentencias de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión (C-156/98, EU:C:2000:467), de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión (C-382/99, EU:C:2002:363) y de 4 de marzo de 2009, Associazione italiana del risparmio gestito y Fineco Asset Management/Comisión (T-445/05, EU:T:2009:50).

55 — Véase el considerando 100 de la Decisión 2014/686.

56 — Sentencias de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-66/02, EU:C:2005:768), apartados 26 y 55; de 22 de agosto de 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764), apartado 71; de 30 de abril de 2009, Comisión/Italia y Wam (C-494/06 P, EU:C:2009:272), apartado 33; de 26 de noviembre de 2013, Gascogne Sack Deutschland/Comisión (C-40/12 P, EU:C:2013:768), apartado 46, y de 17 de septiembre de 2015, Total/Comisión (C-597/13 P, EU:C:2015:613), apartado 18.

iii) Conclusión parcial

106. En resumen, del examen de las cuestiones prejudiciales en relación con el concepto de ayuda de Estado del artículo 107 TFUE, apartado 1, y con el deber de motivación del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, no se deduce ninguna conclusión contraria a la validez de la Decisión 2014/686.

107. Si el Tribunal de Justicia comparte este parecer, aunque su sentencia carecería de valor vinculante formal para el Tribunal General de la Unión Europea en los asuntos pendientes T-664/14 y T-711/14, no cabe duda de que, *de facto*, constituiría un precedente no desdeñable para el desenlace de dichos procedimientos. Por supuesto, al Tribunal General le sigue cabiendo la posibilidad de anular la Decisión 2014/686 por razones diferentes a las debatidas en el presente procedimiento prejudicial.

b) Sobre la existencia de una nueva ayuda de Estado (tercera cuestión prejudicial)

108. La tercera cuestión del órgano jurisdiccional remitente, al igual que la segunda, se dedica una vez más al concepto de «nueva ayuda de Estado» a efectos de los artículos 107 TFUE, apartado 1, y 108 TFUE, apartado 3. Se plantea sólo para el caso de que se responda negativamente a la segunda cuestión.

109. Si se responde a la segunda cuestión prejudicial según mi propuesta,<sup>57</sup> el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) deberá considerar válida la Decisión 2014/686 y, conforme a la apreciación de la Comisión, deberá tratar la garantía de ARCO como una nueva ayuda de Estado. No será preciso, por tanto, responder a la tercera cuestión.

c) Sobre la obligación de los Estados miembros con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3 (cuestiones prejudiciales cuarta a sexta)

110. Con sus cuestiones cuarta, quinta y sexta, que pueden tratarse de forma conjunta, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si un sistema de garantía como el aquí controvertido es contrario al artículo 108 TFUE, apartado 3.

i) Sobre las obligaciones de los organismos nacionales ante la cronología de los acontecimientos

111. Aunque en cada una de estas cuestiones el órgano jurisdiccional remitente considera los hechos del litigio principal atendiendo a los distintos momentos en que las autoridades nacionales adoptaron los respectivos actos de ejecución del sistema de garantía controvertido, desde el simple anuncio de la habilitación legal en el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional, hasta la ejecución concreta mediante Real Decreto, en último término las tres cuestiones dependen de si el Estado belga puso en marcha el sistema de garantía contraviniendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, o no.

112. Con respecto a las nuevas ayudas de Estado, el artículo 108 TFUE, apartado 3, impone una doble obligación a los Estados miembros. Por un lado, deben informar a la Comisión de toda concesión o modificación proyectada de ayudas de Estado, con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones (*deber de notificación*; véase el artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase). Por otro, deben abstenerse de ejecutar las medidas proyectadas antes de que la Comisión haya adoptado una

<sup>57</sup> — Véase a este respecto el punto 106 de las presentes conclusiones.

decisión definitiva (*prohibición de ejecución* u *obligación de stand-still*; véase el artículo 108 TFUE, apartado 3, tercera frase). Ambas obligaciones son expresión del control preventivo de las nuevas ayudas de Estado por la Comisión, un elemento esencial para garantizar el funcionamiento del mercado interior.<sup>58</sup>

113. En el presente caso es evidente que el sistema de garantía controvertido no fue notificado a la Comisión hasta el 7 de noviembre de 2011, es decir, el día en que las cooperativas financieras de ARCO fueron formalmente admitidas en el sistema de garantía de depósitos belga mediante Real Decreto.

114. A diferencia de lo que opina Bélgica, una notificación tan tardía en modo alguno puede considerarse realizada en tiempo oportuno con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase.

115. Puede ser que el fondo de garantía de depósitos belga hasta la fecha no haya efectuado pago efectivo alguno a los socios personas físicas de las cooperativas financieras reconocidas. Pero, tal y como acertadamente subraya la Comisión, una ayuda de Estado no se considera «introducida» o «aplicada» y, por ende, ejecutada con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, sólo cuando se produce un movimiento efectivo de dinero público o de fondos procedentes del Estado, sino desde el momento en que, a causa de la ayuda, se falsee o se amenace falsear la competencia en el mercado interior a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. En efecto, la prohibición de ejecución pretende garantizar que los efectos del sistema de ayudas no se produzcan antes de que la Comisión (en un plazo razonable) pueda examinarla y tomar una decisión al respecto.<sup>59</sup>

116. Sin un examen en profundidad no puede juzgarse cuándo se ha producido en el presente caso tal falseamiento de la competencia o cuándo ha existido la amenaza de tal falseamiento. Partiendo de la información facilitada al Tribunal de Justicia en la resolución de remisión, hay muchos motivos para creer y, en cualquier caso, no se puede descartar en absoluto, que el Estado belga, con su primera comunicación del Gobierno de 10 de octubre de 2008, ya hubiese anunciado de forma suficientemente concreta la ayuda proyectada y, sólo con eso, influyese de forma sustancial en las condiciones de competencia.<sup>60</sup> Por el contrario, habida cuenta del nerviosismo que reinaba en los mercados en el punto álgido de la crisis económica y financiera que estalló en 2008, hay sobradas razones para considerar que (según observó, por cierto, la Comisión en su Decisión 2014/686<sup>61</sup>) dicha comunicación del Gobierno tranquilizó a los socios de cooperativas financieras como las del grupo ARCO, fortaleciendo así la situación competitiva de esas empresas. En este sentido, habida cuenta de sus efectos en el mercado y pese a todas las diferencias en la forma jurídica, la comunicación del Gobierno no fue muy diferente de un aval.<sup>62</sup>

58 — Sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, EU:C:1990:67), apartado 17; de 12 de febrero de 2008, Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79), apartados 36 y 37; de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755), apartados 25 y 26, y de 11 de noviembre de 2005, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742), apartados 18 y 19.

59 — Sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, EU:C:1990:67), apartado 17; de 12 de febrero de 2008, Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79), apartado 36, y de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 57.

60 — El Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión en otro contexto de explicar la importancia que tienen los comunicados de prensa e incluso las simples declaraciones verbales de las autoridades y organismos públicos para la evolución de los mercados financieros; véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), especialmente los apartados 131 y 132, y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400).

61 — Considerandos 100 y 108 de la Decisión 2014/686.

62 — Sobre la calificación de un aval como ventaja a efectos de la legislación sobre ayudas de Estado, véanse las sentencias de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), apartado 39, y de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión (C-559/12 P, EU:C:2014:217), apartado 96.

117. Pero, por lo que respecta al presente procedimiento, realmente no es preciso aclarar si la ayuda de Estado se llevó a cabo ya con el primer anuncio mediante la comunicación del Gobierno de 10 de octubre de 2008, o más tarde, con el Real Decreto de 7 de noviembre de 2011, o en una de las fechas mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente situada entre esas dos, pues, como acertadamente señaló la Comisión en su Decisión 2014/686,<sup>63</sup> el anuncio del sistema de garantía y los diferentes pasos dirigidos a su realización deben considerarse como una unidad.<sup>64</sup> A más tardar fue con el Real Decreto de 7 de noviembre de 2011 cuando los beneficiarios del sistema de garantía controvertido obtuvieron el derecho a ser incluidos en el sistema nacional de garantía de depósitos, de manera que la ayuda de Estado dejó de estar en la fase de proyecto<sup>65</sup> y pudo considerarse como concedida<sup>66</sup> y, por tanto, como «concedida» o «ejecutada» a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 3.

118. Por lo tanto, la notificación del sistema de garantía frente a la Comisión ese mismo día, el 7 de noviembre de 2011, en todo caso fue tardía, pues no tuvo lugar con suficiente antelación antes de la concesión proyectada del sistema de garantía, sino, a lo sumo, simultáneamente con la misma, de manera que se pasó por alto el principio de control preventivo por la Comisión.<sup>67</sup> Aun admitiendo que determinadas medidas adoptadas para hacer frente a la crisis económica y financiera de 2008 eran especialmente urgentes, es evidente que entre 2008 y 2011 hubo tiempo suficiente para notificar a la Comisión con la debida antelación el proyecto de ayuda.

119. En conclusión, al notificar el sistema de garantía controvertido el 7 de noviembre de 2011, Bélgica incumplió tanto la obligación de notificación del artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase, como la prohibición de ejecución del artículo 108 TFUE, apartado 3, tercera frase, de manera que concedió una ayuda de Estado ilegal.

ii) Consideraciones especiales sobre la validez de la Decisión 2014/686 a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 3 (cuarta cuestión prejudicial)

120. A título complementario, procede analizar aún un aspecto más en relación con el artículo 108 TFUE, apartado 3, aludido también por el órgano jurisdiccional remitente en su cuarta cuestión: allí se pide al Tribunal de Justicia que aclare si la Comisión erró en su Decisión 2014/686 en cuanto al momento de ejecución de la ayuda que se materializa en el sistema de garantía controvertido.

121. Esta cuestión se plantea sólo para el caso de que se responda afirmativamente a la segunda cuestión prejudicial. Si el Tribunal de Justicia, siguiendo mi recomendación,<sup>68</sup> respecto a la segunda cuestión prejudicial llega a la conclusión de que la Decisión 2014/686 no infringió ni el artículo 107 TFUE, apartado 1, ni el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, deberá analizar, con motivo de la cuarta cuestión, la validez de la Decisión 2014/686 desde el punto de vista de una presunta infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3.

63 — Considerandos 85 a 90 de la Decisión 2014/686.

64 — Sobre la posibilidad de considerar como una sola varias medidas consecutivas del Estado dirigidas a la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, véase la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), apartados 103 y 104.

65 — Véanse las sentencias de 16 de septiembre de 1998, Waterleiding Maatschappij/Comisión (T-188/95, EU:T:1998:217), apartado 118, y de 1 de julio de 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comisión (T-62/08, EU:T:2010:268), apartado 235.

66 — En este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 2013, Magdeburger Mühlenwerke (C-129/12, EU:C:2013:200), apartado 40, y de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 y T-270/01, EU:T:2009:315), apartado 172.

67 — En este mismo sentido, véase la sentencia de 27 de marzo de 1984, Comisión/Italia (169/82, EU:C:1984:126), apartado 11, en que el Tribunal de Justicia apreció un incumplimiento de la República Italiana de las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE (actualmente, artículo 108 TFUE, apartado 3), al no notificar hasta después de su adopción los proyectos de las leyes de que allí se trataba. Véase también la sentencia de 1 de julio de 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comisión (T-62/08, EU:T:2010:268), apartados 235 y 236.

68 — Véanse mis argumentos relativos a la segunda cuestión prejudicial en los puntos 64 a 106 de las presentes conclusiones.

122. Esta cuestión parece plantearse con el trasfondo de que el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) no ve del todo clara la Decisión 2014/686, en que la Comisión apreció expresamente una infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, por parte de Bélgica,<sup>69</sup> en cuanto al momento en que la Comisión considera que se ejecutó la ayuda de Estado. El Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) parece dudar si la Comisión considera que la ayuda de Estado se concedió antes o después de la adopción del artículo 36/24 de la Ley del Banco Nacional, pues precisamente a ese momento se refieren las dos fechas mencionadas por el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) en su cuarta cuestión: el 3 de marzo de 2011 se introdujo el artículo 36/24 en la Ley del Banco Nacional, mediante el Real Decreto, y el 1 de abril de 2011 entró en vigor la nueva disposición.

123. En el considerando 110, tercera frase, de la Decisión 2014/686, la Comisión declara que los elementos constitutivos de una ayuda de Estado «ya existían como mínimo cuando fue adoptado el Real Decreto de 10 de octubre de 2011». Y añade: «pero la ventaja creada por la medida ya existía tras el anuncio de la creación de la medida el 10 de octubre de 2008».

124. Es cierto que, por sí sola, esta redacción no permite discernir claramente si la Comisión considera que el sistema de garantía controvertido fue «concedido» o «ejecutado» a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 3, ya el 10 de octubre de 2008 o sólo el 10 de octubre de 2011. A este respecto, la redacción de la Decisión 2014/686 no es precisamente un ejemplo de claridad, si bien la referencia a una «ventaja» existente desde el primer anuncio puede dar a entender que la Comisión parte de la primera de las dos fechas (es decir, el 10 de octubre de 2008).

125. No obstante, a los efectos del presente procedimiento prejudicial no es preciso dilucidar, realmente, si la Comisión en su Decisión estimó determinante la primera de las fechas o la última, pues, cuando en el considerando 143 de la Decisión 2014/686 declara que el sistema de garantía controvertido fue ejecutado «ilegalmente por Bélgica, infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3», dicha declaración es correcta con independencia de si la ayuda de Estado se considera «concedida» o «ejecutada» en un momento anterior o posterior a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 3. Lo importante es que, en cualquier caso, en el momento de notificación a la Comisión, el 7 de noviembre de 2011, la ejecución ya se había producido, de manera que en modo alguno se realizó en tiempo oportuno, y sólo por este motivo la ayuda de Estado debe calificarse de ilegal.

126. Por lo tanto, del examen de la cuarta cuestión prejudicial tampoco se deduce ningún indicio de aplicación errónea del artículo 108 TFUE, apartado 3, por parte de la Comisión y que, por tanto, pueda afectar a la validez de la Decisión 2014/686.

### iii) Conclusión parcial

127. En resumen, procede responder a las cuestiones segunda a sexta que un sistema de garantía como el belga aquí controvertido constituye una nueva ayuda de Estado. Si tal medida no es notificada a la Comisión con suficiente antelación antes de que se produzca o se pueda llegar a producir en el mercado interior el falseamiento de la competencia que conlleva, deberá considerarse como ilegalmente ejecutada a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 3.

69 — Considerando 143 de la Decisión 2014/686.

## VI. Conclusión

128. En virtud de todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) del modo siguiente:

- «1) La Directiva 94/19/CE se debe interpretar en el sentido de que los Estados miembros no están obligados, si bien tampoco les está prohibido, a incluir en sus respectivos sistemas de garantía de seguros las participaciones de cooperativas financieras reconocidas, como las del litigio principal, que estén en manos de personas físicas, siempre que con ello no se comprometa la efectividad práctica de la garantía de seguros ni se desatiendan otros preceptos del Derecho de la Unión.
- 2) Del examen de las cuestiones prejudiciales no se deduce ninguna conclusión contraria a la validez de la Decisión 2014/686.
- 3) Un sistema de garantía como el previsto por el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley del Banco Nacional belga constituye una nueva ayuda de Estado. Si tal sistema de garantía no es notificado a la Comisión Europea con suficiente antelación antes de que se produzca o se pueda llegar a producir en el mercado interior el falseamiento de la competencia que conlleva, deberá considerarse como ilegalmente ejecutado a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 3.»