



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 21 de diciembre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Ayudas de Estado — Ayuda concedida por el Reino de Bélgica en favor de las cooperativas financieras del grupo ARCO — Sistemas de garantía de depósitos — Directiva 94/19/CE — Ámbito de aplicación — Sistema de garantía que protege las participaciones de los socios, personas físicas, de las cooperativas que operan en el sector financiero — Exclusión — Artículos 107 TFUE y 108 TFUE — Decisión de la Comisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior»

En el asunto C-76/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica), mediante resolución de 5 de febrero de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de febrero de 2015, en el procedimiento entre

Paul Vervloet,

Marc De Wit,

Edgard Timperman,

Godelieve Van Braekel,

Patrick Beckx,

Marc De Schryver,

Guy Deneire,

Steve Van Hoof,

Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund,

Gemeente Schaarbeek,

Frédéric Enschedé

y

Ministerraad,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

con intervención de:

Arcofin CVBA,

Arcopar CVBA,

Arcoplus CVBA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, el Sr. A. Rosas (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de abril de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. Vervloet, De Wit y Timperman, la Sra. Van Braekel y los Sres. Beckx, De Schryver, Deneire y Van Hoof, por los Sres. K. Geelen, E. Monard y W. Moonen, advocaten;
- en nombre de Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund, por M^{es} J. Bourtembourg y F. Belleflamme, avocats;
- en nombre de Arcofin CVBA, Arcopar CVBA y Arcoplus CVBA, por la Sra. A. Verlinden, el Sr. R. Martens y la Sra. C. Maczkovics, advocaten;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J.-C. Halleux y la Sra. C. Pochet, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. S. Ryelandt y P. De Bock, advocaten;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P.-J. Loewenthal, L. Flynn y A. Nijenhuis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de junio de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto, por una parte, la interpretación de los artículos 2 y 3 de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO 1994, L 135, p. 5), en su versión modificada por la Directiva 2005/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2005 (DO 2005, L 79, p. 9) (en lo sucesivo, «Directiva 94/19»), y, por otra parte, la validez de la Decisión 2014/686/UE 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 (DO 2014, L 284, p. 53) (en lo sucesivo, «Decisión de 3 de julio de 2014 »), así como la interpretación del artículo 108 TFUE, apartado 3.

- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre los Sres. Paul Vervloet, Marc De Wit, Edgard Timperman, la Sra. Godelieve Van Braekel, los Sres. Patrick Beckx, Marc De Schryver, Guy Deneire y Steve Van Hoof, el Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund (Organismo de financiación de pensiones Ogeo Fund), el Gemeente Schaarbeek (Municipio de Schaerbeek, Bélgica) y el Sr. Frédéric Enschedé, por una parte, y el Ministerraad (Consejo de Ministros, Bélgica), por otra, relativo a la compatibilidad del sistema de garantía de las participaciones de las sociedades cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, instituido en virtud del artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la wet tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België (Ley sobre el Estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica), de 22 de febrero de 1998 (*Belgisch Staatsblad*, de 28 de marzo de 1998, p. 9377), en su versión modificada por el koninklijk besluit betreffende de evolutie van de toezichtsarchitectuur voor de financiële sector (Real Decreto de ordenación de las estructuras de control del sector financiero), de 3 de marzo de 2011 (*Belgisch Staatsblad*, de 9 de marzo de 2011, p. 15623) (en lo sucesivo, «Ley de 22 de febrero de 1998»), con el principio de igualdad consagrado por la Constitución belga.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 94/19

- 3 La Directiva 94/19 fue derogada por la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO 2014, L 173, p. 149). Dicha derogación fue efectiva a partir del 4 de julio de 2015, por lo que la Directiva 94/19 sigue siendo aplicable al litigio principal.
- 4 Los considerandos primero, octavo, decimosexto y decimoséptimo de la Directiva 94/19 tenían el siguiente tenor:

«Considerando que, de conformidad con los objetivos del Tratado [CE], resulta conveniente promover un desarrollo armónico de las actividades de las entidades de crédito en el conjunto de la Comunidad, suprimiendo toda restricción de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios y reforzando al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los ahorradores;

[...]

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

[...]

Considerando, por una parte, que el nivel mínimo garantizado que se establecerá en la presente Directiva no debe dejar una proporción demasiado elevada de depósitos sin protección, tanto en interés de la protección de los consumidores como de la estabilidad del sistema financiero; que, por otra parte, sería inadecuado imponer en toda la Comunidad un nivel de protección que en algunos casos podría alentar una gestión poco segura de las entidades de crédito; que debería tenerse en cuenta el coste relativo a la financiación de los sistemas; que parece razonable establecer el nivel mínimo armonizado de garantía en 20 000 [euros]; que para que los sistemas se ajusten a esta cifra podrán ser necesarias unas medidas transitorias limitadas;

Considerando que algunos Estados miembros ofrecen a los depositantes una cobertura de sus depósitos más elevada que el nivel mínimo armonizado de garantía establecido por la presente Directiva; que no resulta oportuno imponer a estos sistemas, algunos de los cuales han sido creados recientemente en aplicación de la Recomendación 87/63/CEE [de la Comisión, de 22 de diciembre de 1986, relativa al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad (DO 1987, L 33, p. 16), modificaciones al respecto».

5 El artículo 1, puntos 1 y 4, de esta Directiva establecía lo siguiente:

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

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

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.

No se considerarán depósitos las obligaciones que cumplan las condiciones enunciadas en el apartado 4 del artículo 22 de la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) [(DO 1985, L 375, p. 3)].

[...]

[...]

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».

6 A tenor del artículo 2 de la Directiva 94/19:

«Quedarán 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/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)],

[...]».

7 El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 94/19 disponía:

«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 [Primera Directiva 77/780/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, 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)] podrá recibir depósitos a menos que sea miembro de uno de dichos sistemas».

Directivas 77/780/CEE y 89/299/CEE

8 Las Directivas 77/780 et 89/299 fueron derogadas y sustituidas por la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO 2000, L 126, p. 1), que fue derogada y sustituida por la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO 2006, L 177, p. 1), a su vez derogada y sustituida, con efectos a partir del 1 de enero de 2014, por la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338).

9 El artículo 1 de la Directiva 77/780 estaba redactado en los siguientes términos:

«Con arreglo a la presente Directiva, se entiende por:

— entidad de crédito: una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia,

[...]».

10 El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 89/299 disponía:

« A efectos de la presente Directiva se entenderá por “entidades de crédito” las entidades a las que se aplica la Directiva [77/780 (...), modificada en último lugar por la Directiva 86/524/CEE del Consejo, de 27 de octubre de 1986 (DO 1986, L 309, p. 15)]».

11 El artículo 2 de la Directiva 89/299 tenía el siguiente tenor:

«1. Salvo las limitaciones contempladas en el artículo 6, los fondos propios no consolidados de las entidades de crédito estarán constituidos por los siguientes elementos:

1) el capital en el sentido del artículo 22 de la Directiva 86/635/CEE [del Consejo, de 8 de diciembre de 1986, relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras (DO 1986, L 372, p.1)], en la medida en que se haya desembolsado, más la cuenta de las primas de emisión, pero excluyendo las acciones preferenciales acumulativas;

[...]».

Directiva 2006/48

12 El artículo 4 de la Directiva 2006/48, en su versión modificada, con efectos a partir del 7 de diciembre de 2009, por la Directiva 2009/111/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO 2009, L 302, p. 97) (en lo sucesivo, «Directiva 2006/48»), establecía lo siguiente:

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

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

[...]».

13 El artículo 57, párrafo primero, de la Directiva 2006/48 disponía:

«Salvo las limitaciones contempladas en el artículo 66, los fondos propios no consolidados de las entidades de crédito estarán constituidos por los siguientes elementos:

- a) el capital a efectos del artículo 22 de la Directiva 86/635/CEE —más la correspondiente cuenta de primas de emisión—, en la medida en que se haya desembolsado, sirva plenamente para absorber pérdidas en situaciones normales y, en caso de quiebra o liquidación, tenga menor prelación que todos los demás créditos;

[...]».

Directiva 86/635

14 El artículo 22 de la Directiva 86/635, que lleva por título «Pasivo: partida 9 — Capital suscrito», tiene el siguiente tenor:

«Esta partida contendrá, cualquiera que sea su denominación precisa en el caso específico, todas las cantidades que deban considerarse, en función de la forma jurídica de la entidad en cuestión, como participaciones suscritas por los socios u otros inversores en su capital propio de acuerdo con la legislación nacional.»

Derecho belga

15 El artículo 36/24, apartado 1, de la Ley de 22 de febrero de 1998 dispone:

«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:

- 1º Adoptar reglamentos complementarios o derogatorios de la Ley, de 9 de julio de 1975, de control de las empresas de seguros; de la Ley, de 2 de enero de 1991, del mercado de títulos de deuda pública e instrumentos de política monetaria; de la Ley, de 22 de marzo de 1993, del estatuto y el control de las entidades de crédito; de la Ley, de 6 de abril de 1995, del estatuto y el control de las empresas de inversión; de la Ley, de 2 de agosto de 2002, de supervisión del sector financiero y de servicios financieros; del Libro VIII, Título III, capítulo II, sección III, del Código de sociedades y del Real Decreto n.º 62, por el que se regula el depósito de instrumentos financieros fungibles y la liquidación de operaciones sobre estos instrumentos, refundido mediante Real Decreto de 27 de enero de 2004.
- 2º 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.
- 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.

[...]»

- 16 El artículo 3 del koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (Real Decreto de ejecución de la Ley de 15 de octubre de 2008, por la que se establecen medidas destinadas a promover la estabilidad financiera y se instituye con carácter específico una garantía del Estado sobre los créditos concedidos y otras operaciones efectuadas en el marco de la estabilidad financiera, en lo que respecta a la protección de los depósitos, los seguros de vida y el capital de sociedades cooperativas reconocidas y por la que se modifica la Ley de 2 de agosto de 2002 de supervisión del sector financiero y de los servicios financieros) de 14 de noviembre de 2008 (*Belgisch Staatsblad*, de 17 de noviembre de 2008, p. 61285), en su versión modificada por el koninklijk besluit (Real Decreto) de 10 de octubre de 2011 (*Belgisch Staatsblad*, de 12 de octubre de 2011, p. 62641) (en lo sucesivo, «Real Decreto de 14 de noviembre de 2008»), establece:

«Se creará en la Caja de Depósitos y Consignaciones un fondo denominado “Fondo especial de protección de depósitos, de seguros de vida y de capital de sociedades cooperativas reconocidas”.

El Rey regulará la organización y el funcionamiento del fondo contemplado en el párrafo primero.»

- 17 El artículo 4, apartado 3, del Real Decreto de 14 de noviembre de 2008 establece lo siguiente:

«Podrán participar, si así lo solicitan, las sociedades cooperativas reconocidas conforme 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 las entidades sometidas a supervisión que figuran en el artículo 36/24, apartado 2, de la Ley de 22 de febrero de 1998 o aquellas que tengan invertido al menos la mitad de su patrimonio, directa o indirectamente, en tales entidades.

La solicitud contemplada en el párrafo primero se debe cursar mediante carta certificada al Ministro de Hacienda.

[...]»

- 18 El artículo 1, apartado 1, del koninklijk besluit tot toekenning van een garantie tot bescherming van het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (Real Decreto por el que se concede una garantía a fin de proteger el capital de las cooperativas reconocidas), de 7 de noviembre de 2011 (*Belgisch Staatsblad*, de 18 de noviembre de 2011, p. 68640) (en lo sucesivo, «Real Decreto de 7 de noviembre de 2011»), dispone lo siguiente:

«En aplicación del artículo 4, apartado 3, del Real Decreto de 14 de noviembre de 2008, se acepta la solicitud de protección del capital de las sociedades cooperativas reconocidas que se indican a continuación:

— [Arcopar]

— [Arcofin]

— [Arcoplus].

[...]»

- 19 En virtud del artículo 3 del Real Decreto de 7 de noviembre de 2011, este último entró en vigor el 14 de octubre de 2011.

Decisión de 3 de julio de 2014

- 20 En el considerando 1 de la Decisión de 3 de julio de 2014, la Comisión Europea expone que, por carta de 7 de noviembre de 2011, «el Estado belga notificó a la Comisión que había establecido un sistema de garantía [...] destinado a proteger las participaciones de los socios personas físicas en las cooperativas financieras reconocidas, ya sea sometidas a supervisión prudencial del Banco Nacional de Bélgica [...] o que hayan invertido como mínimo la mitad de sus activos en una entidad sujeta a dicha supervisión (“las cooperativas financieras”)».
- 21 El considerando 8 de esta Decisión está integrado en la parte introductoria de la descripción que hace la Comisión de los «Antecedentes de la medida notificada». Su tenor es el siguiente:
- «El 30 de septiembre de 2008, Dexia anunció una ampliación de capital de 6 400 millones [de euros], suscrita por sus accionistas existentes (entre ellos, ARCO) y por las autoridades belgas, francesas y luxemburguesas. Ante la Comisión Especial del Parlamento belga encargada de examinar las circunstancias del desmantelamiento de Dexia [...], el ministro belga de Hacienda competente en el momento de la concesión de la ayuda estatal a Dexia en 2008 explicó que, a raíz de las peticiones de intervención en favor de ARCO, desde septiembre/octubre de 2008 se había adoptado una decisión política de establecer el sistema de garantía de las cooperativas. El ministro explicó que, para llegar a un acuerdo sobre Dexia, el Gobierno había tenido que tomar al mismo tiempo una decisión [en particular] sobre ARCO [...]. De las declaraciones del actual ministro de Hacienda belga también se desprende que el compromiso de 2008 fue adoptado para que ARCO aceptara participar en el rescate de Dexia [...]»
- 22 En el considerando 9 de dicha Decisión, la Comisión expone que el 10 de octubre de 2008, el Gobierno belga anunció en un comunicado de prensa del ministro de Hacienda que, concretamente, había adoptado la decisión de establecer un régimen [análogo] al existente de garantía de depósitos para otros productos financieros, en particular, las participaciones de las cooperativas financieras.
- 23 El considerando 10 de la Decisión tiene el siguiente tenor:
- «El 21 de enero de 2009, el Primer ministro y el ministro de Hacienda confirmaron en un comunicado de prensa conjunto el compromiso asumido por el Gobierno anterior [...] de introducir un sistema de garantía de las cooperativas [...]. El mismo día, ARCO publicó este comunicado de prensa del Gobierno belga en su sitio internet. En cambio, otras cooperativas financieras se distanciaron de la analogía entre depósitos y participaciones en cooperativas financieras en la que se basa el sistema de garantía de las cooperativas [...]»
- 24 En los considerandos 11 a 15 de la Decisión de 3 de julio de 2014, la Comisión describe el proceso legislativo que condujo a la adopción de la medida notificada del siguiente modo:
- «(11) El 15 de octubre de 2008, el Parlamento belga aprobó una ley [...] que permite al Gobierno belga adoptar medidas para fomentar la estabilidad financiera. El 14 de noviembre de 2008 [...], Bélgica publicó un Real Decreto por el que se aumentaba el importe cubierto por el sistema de garantía de depósitos para las entidades de crédito a 100 000 [euros], a la vez que introducía un sistema de garantía similar para los productos de seguro de vida del “ramo 21” [...]»
- (12) El 14 de abril de 2009 [...], Bélgica modificó la Ley de 15 de octubre de 2008, autorizando al Gobierno a implantar, mediante Real Decreto, un sistema de garantía del capital liberado para el reembolso a los socios personas físicas de su participación en el capital de sociedades cooperativas financieras. Mediante Real Decreto de 10 de octubre de 2011 [...], Bélgica modificó el Real Decreto de 14 de noviembre de 2008. El Real Decreto de 10 de octubre de 2011 contiene información técnica suplementaria sobre el sistema de garantía de las cooperativas.

[...]

(14) El 13 de octubre de 2011, las tres sociedades cooperativas de ARCO [...] presentaron su solicitud de adhesión al sistema de garantía de las cooperativas. El Gobierno belga aceptó esta solicitud mediante Real Decreto de 7 de noviembre de 2011 [...]

[...]».

25 En los considerandos 80 y siguientes de esta Decisión, la Comisión expuso su apreciación de la medida notificada.

26 En cuanto a la determinación del beneficiario de dicha medida, la Comisión señala, en el considerando 81 de la Decisión, que existe una gran diferencia entre el grupo ARCO, que engloba a las sociedades cooperativas reconocidas Arcopar, Arcoplus y Arcofin (en lo sucesivo, conjuntamente, «sociedades del grupo ARCO»), que a partir de 2001 pasó a ser el principal accionista de Dexia, y las demás cooperativas financieras que potencialmente podían acogerse al sistema de garantía de las cooperativas.

27 Los considerandos 82 a 84 de la Decisión de 3 de julio de 2014 tienen el siguiente tenor:

«(82) De la descripción de los hechos [...] se desprende claramente que el sistema de garantía de las cooperativas desde un principio estaba hecho a medida para Arco, que había tenido dificultades debido a sus inversiones en Dexia. En definitiva, ARCO ha sido la única cooperativa financiera que solicitó participar en la medida.

(83) Por lo que respecta a las demás cooperativas financieras, la Comisión señala que la adhesión al sistema de garantía de las cooperativas es facultativa, que el Consejo de Ministros podía decidir admitir o no una sociedad cooperativa en el sistema de garantía de las cooperativas y, en tal caso, en qué condiciones, que ninguna otra cooperativa financiera solicitó participar en el sistema y que algunas de ellas se distanciaron activamente del mismo. La Comisión señala asimismo que ninguna otra cooperativa financiera tuvo problemas relacionados con sus inversiones de la misma magnitud que los de ARCO con Dexia.

(84) Por consiguiente, la Comisión concluye que el único verdadero beneficiario del sistema de garantía de las cooperativas que ejercen actividades económicas es ARCO.»

28 En el considerando 90 de dicha Decisión, la Comisión concluye que el anuncio y la aplicación del sistema de garantía de las participaciones de las sociedades cooperativas deben considerarse una única medida, por las razones expuestas en los considerandos 85 a 89 de la Decisión, de la siguiente manera:

«(85) La Comisión observa que la medida fue decidida y anunciada por el Gobierno el 10 de octubre de 2008 [...]. Es evidente que el Gobierno belga tomó la decisión de que ARCO se beneficiara de un sistema de garantía de las cooperativas en el momento en que se elaboró la medida en favor de Dexia en 2008 [...]. Otro comunicado de prensa de 21 de enero de 2009 daba más detalles sobre la medida. La transposición jurídica del compromiso del Gobierno no se inició hasta más tarde.

(86) La Comisión observa que la formulación y los términos empleados (“decidido”, “el compromiso”») en los comunicados de prensa de 10 de octubre de 2008 y de 21 de enero de 2009 demuestran inequívocamente el compromiso y permiten pensar legítimamente que la medida iba a aplicarse.

- (87) Los comunicados de prensa también se enviaron por los canales oficiales: el de 10 de octubre de 2008 fue enviado por los servicios del Ministerio de Hacienda, mientras que el de 10 de enero de 2009 se envió en nombre del primer ministro y del ministro de Hacienda. El carácter repetitivo de dichos comunicados de prensa reforzaba su mensaje subyacente.
- (88) La Comisión observa que ya era evidente en el momento del comunicado de prensa de 10 de octubre de 2008 que el sistema de garantía de las cooperativas constituiría una ampliación del sistema de garantía de depósitos. El comunicado de prensa de 21 de enero de 2009 contenía, por su parte, otras precisiones de orden técnico. En cuanto se publicó, ARCO lo puso en su página web, con el fin evidente de tranquilizar a sus socios personas físicas. Además, la Comisión constata la coherencia de la medida a lo largo del tiempo, puesto que no cambió sensiblemente desde su anuncio inicial el 10 de octubre de 2008 hasta la promulgación del Real Decreto definitivo.
- (89) En su sentencia [de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175)], el Tribunal de Justicia afirmó que el anuncio de una medida y su aplicación efectiva pueden considerarse una única intervención si estuviera justificado a la luz de su cronología y de su finalidad, así como de la situación de la empresa en el momento de dicha intervención. Del mismo modo, por lo que se refiere a la presente medida, Bélgica decidió y anunció, el 10 de octubre de 2008, una medida que aplicó más tarde, con el mismo objetivo en lo que respecta al beneficiario inicialmente elegido. Además, en sus propias decisiones, la Comisión ha considerado el anuncio y la aplicación como una única medida y ha estimado que la medida confería una ventaja desde la fecha del anuncio [...]. Por último, en mayo de 2014 el ministro belga de Hacienda calificó la medida en cuestión de compromiso asumido en 2008 [...]
- 29 El examen de la existencia de una ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, se presenta en los considerandos 91 a 110 de la Decisión de 3 de julio de 2014. El considerando 99, relativo al requisito del compromiso de fondos estatales, tiene el siguiente tenor:
- «(99) Por lo que se refiere a la imputabilidad de la medida a Bélgica, es evidente que el sistema de garantía de las cooperativas no puede considerarse una incorporación de la Directiva [94/19]. Esta Directiva únicamente exige a los Estados miembros que establezcan un sistema de garantía de depósitos para los depósitos de las entidades de crédito y su artículo 2 dispone explícitamente que todos los instrumentos que entren en la definición de fondos propios de las entidades de crédito queden excluidos de cualquier reembolso con cargo a los sistemas de garantía de depósitos. En caso de que un Estado miembro decida establecer otros sistemas de reembolso para otros productos financieros, esa decisión no se deriva del Derecho de la Unión, sino que constituye una iniciativa del propio Estado miembro [...]
- 30 Los considerandos 101 a 107 de esta Decisión, relativos a la existencia de una ventaja selectiva, disponen:
- «(101) La medida es también claramente selectiva. En primer lugar, solo se aplica a los titulares de participaciones en una cooperativa financiera y no a los titulares de productos de inversión emitidos por empresas competidoras. Por tanto, los operadores financieros que ofrecían fondos en el mercado de obligaciones defensivas o en el mercado monetario o incluso fondos comunes de inversión de capital garantizado no podían ofrecer a sus clientes una garantía similar. Bélgica afirma que las participaciones propiedad de particulares de las cooperativas financieras son por naturaleza asimilables a los depósitos [...]. Sin embargo, varios de los datos presentados por Bélgica remiten a las cooperativas en general y no a las cooperativas financieras. Además, la descripción de las participaciones de cooperativas financieras

proporcionada por Bélgica no hace ninguna referencia a información pertinente, como los riesgos asociados a las inversión en esos instrumentos [...], riesgos que no tienen los depósitos.

- (102) La naturaleza selectiva de la medida se ve también al comparar el trato dispensado a las cooperativas financieras con el trato aplicable a otras cooperativas reconocidas no financieras. Bélgica se basa en la sentencia [de 8 de septiembre de 2011,] *Paint Graphos* [y otros (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550),] para defender el trato especial dispensado a los socios personas físicas de las cooperativas financieras [...]
- (103) La Comisión considera que la argumentación de Bélgica no puede aceptarse porque la naturaleza de la ventaja conferida por la medida es cualitativamente diferente de la examinada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Paint Graphos* [y otros (C-78/08 a C-80/08)]. La medida aplicada por Bélgica implica la concesión de una ventaja y no una exención fiscal ni la exención del pago de una tasa. Por consiguiente, el análisis en tres fases adoptado por el Tribunal de Justicia para evaluar si una ventaja fiscal o una exención fiscal es selectiva no puede aplicarse a esta medida de ayuda.
- (104) En cualquier caso, aun cuando la jurisprudencia *Paint Graphos* [y otros (C-78/08 a C-80/08,)] fuera aplicable a la medida en cuestión, sus elementos específicos son tales que seguiría siendo de carácter selectivo.
- (105) En primer lugar, la Comisión señala que el asunto *Paint Graphos* [y otros (C-78/08 a C-80/08)] se refiere a todas las cooperativas de producción y de trabajo y no a un subsector relativamente reducido como el de las cooperativas financieras. Si, como afirma Bélgica, procede deparar un trato especial a las «verdaderas» cooperativas, este trato especial debería aplicarse a todas las cooperativas reconocidas. El mero hecho de que la medida esté restringida a las cooperativas financieras es de por sí suficiente para establecer su carácter selectivo.
- (106) En segundo lugar, la Comisión señala que, en opinión de Bélgica, las cooperativas financieras parecen haber merecido ventajas suplementarias a partir del 10 de octubre de 2008. La Comisión observa que, con anterioridad a dicha fecha, las cooperativas reconocidas históricas obtuvieron una forma de trato favorable derivado de su estatuto especial, consistente en la exención del impuesto sobre el capital mobiliario [...]. En el marco de la presente Decisión, la Comisión no se pronuncia sobre el carácter proporcionado o no de la ventaja fiscal, pero considera que no estaba justificado introducir de repente, el 10 de octubre de 2008, una compensación adicional o una protección en favor de las empresas que tengan el estatuto de cooperativas financieras.
- (107) Por último, aunque la Comisión debería realizar, como preconiza Bélgica, un análisis basado en la sentencia [de 8 de septiembre de 2011,] *Paint Graphos* [y otros (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550)], estima que no se justifica la concesión de la garantía del 100 % a los socios personas físicas de ARCO [...] cuyas entidades eran sociedades de responsabilidad limitada. Habida cuenta de la naturaleza de dichas sociedades, determinada por las normas belgas en materia de Derecho de sociedades, los socios personas físicas de ARCO tendrían que haber sido conscientes de que podrían perder la totalidad de su capital en caso de liquidación [...]. Por otra parte, proteger el 100 % del capital suscrito por los socios personas físicas de cooperativas financieras no es una medida proporcionada [...] puesto que equivaldría a protegerlos de todos los riesgos, creando así una ventaja injustificada para las empresas de las que son socios [...]

31 El examen del falseamiento de la competencia y del hecho de que los intercambios comerciales entre Estados miembros se vieran afectados se expone en los considerandos 108 y 109 de la Decisión de 3 de julio de 2014, redactados en los siguientes términos:

«(108) El sistema de garantía de las cooperativas procura a las cooperativas financieras una ventaja de la que no se benefician los operadores que ofrecen productos de inversión al por menor ni las demás cooperativas reconocidas no financieras. Gracias a la medida, ARCO ha podido mantener su cuota de mercado durante un período más prolongado. ARCO no ha sufrido salidas de capitales, salvo posteriormente y a un nivel más bajo de lo que hubiera sido el caso de no existir la medida. En consecuencia, los demás operadores, que tenían que hacer frente a la competencia solo con sus propios méritos y no podían contar con el sistema de garantía de las cooperativas, no se han podido beneficiar de los capitales que habrían estado disponibles para la inversión. El sistema de garantía de las cooperativas, por tanto, falsea la competencia [...]

(109) Cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la actividad interna puede mantenerse o aumentar en consecuencia, de tal manera que las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar (más) en el mercado se reducen [...]. Visto el gran número de proveedores internacionales de productos de inversión presentes en el mercado belga, la medida tiene sin duda un efecto en los intercambios comerciales en el conjunto de la Unión.»

32 Sobre la base del análisis efectuado en los considerandos 91 a 109 de esta Decisión, la Comisión concluye, en su considerando 110, que el sistema de garantía de las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal «implica recursos estatales, representa una ventaja selectiva para ARCO, falsea la competencia y afecta a los intercambios comerciales en el interior de la Unión» y que «por tanto, cumple todos los criterios para ser considerado una ayuda estatal». Asimismo, la Comisión considera que «todos estos elementos ya existían como mínimo cuando fue adoptado el Real Decreto de 10 de octubre de 2011, pero la ventaja creada por la medida ya existía tras el anuncio de la creación de la medida el 10 de octubre de 2008».

33 En los considerandos 111 a 128 de la Decisión de 3 de julio de 2014, la Comisión examinó la compatibilidad de esta ayuda con el mercado interior. En el considerando 129 concluye que dicha ayuda «no puede considerarse compatible con el mercado interior porque no es ni adecuada ni necesaria ni proporcionada a efectos de la aplicación del artículo 107 [TFUE], apartado 3, letra b), [...] y no entra en el ámbito de aplicación de ninguna otra disposición que regule la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior».

34 En conclusión, la Comisión constata, en el considerando 143 de dicha Decisión, que, «el sistema de garantía de las cooperativas constituye una ayuda estatal a favor de Arcopar, Arcofin y Arcoplus ejecutada ilegalmente por Bélgica, infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3». En el mismo considerando, estima que, «por tanto, Bélgica debe retirar el acto legislativo sobre el que se basa el sistema de garantía de las cooperativas (en particular, la Ley de 14 de abril de 2009 y el Real Decreto de 10 de octubre de 2011) y recuperar la ventaja de Arcopar, Arcofin y Arcoplus».

35 El artículo 1 de la Decisión de 3 de julio de 2014 declara: «el sistema de garantía concedido ilegalmente por Bélgica, infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, en favor de las cooperativas financieras [del grupo] [...] ARCO [...] incompatible con el mercado interior».

36 El artículo 2, apartado 1, de esta Decisión impone al Reino de Bélgica la obligación de recuperar la ayuda de los beneficiarios, conforme a los cálculos efectuados por la Comisión. El artículo 2, apartado 4, de dicha Decisión establece que «Bélgica seguirá absteniéndose de proceder a cualquier pago en virtud de la medida de ayuda mencionada en el artículo 1, a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 37 En el marco de la crisis financiera y, en particular, en el contexto de la recapitalización del banco francobelga Dexia, las autoridades belgas instituyeron, en virtud del artículo 36/24 de la Ley de 22 de febrero de 1998, un sistema de garantía que preveía el reembolso, mediante un Fondo de garantía de depósitos especial, por un importe máximo de 100 000 euros, de los fondos invertidos por personas físicas en las participaciones emitidas por cooperativas financieras que se hubieran adherido a dicho sistema de garantía para el caso de insolvencia de tales sociedades. En aplicación del Real Decreto 14 de noviembre de 2008, en su versión modificada por el Real Decreto de 10 de octubre de 2011, se admitió la participación en este sistema de las sociedades del grupo ARCO, uno de los principales accionistas de Dexia, mediante el Real Decreto de 7 de noviembre de 2011.
- 38 Entre diciembre de 2011 y enero de 2012, los Sres. Vervloet, De Wit y Timperman, la Sra. Van Braekel, los Sres. Beckx, De Schryver, Deneire y Van Hoofe, el Organismo de financiación de pensiones Ogeo Fund, el municipio de Schaarbeek y el Sr. Ensich Famenne interpusieron ante el Raad van State (Consejo de Estado, Bélgica) distintos recursos que tenían por objeto la anulación del Real Decreto de 10 de octubre de 2011 y del Real Decreto de 7 de noviembre de 2011. Alegaron a tal objeto, en esencia, que estos reales decretos violan el principio de igualdad consagrado por la Constitución belga, en la medida en que establecen una diferencia de trato entre los accionistas personas físicas de las cooperativas, que se pueden beneficiar del sistema de garantía instituido, en particular, por dichos reales decretos, y los accionistas personas físicas de otras sociedades de similares características del sector financiero, excluidas de dicho sistema.
- 39 Por considerar que dichos reales decretos están fundados en el artículo 36/24 de la Ley de 22 de febrero de 1998 y que, en consecuencia, se inscriben en el ámbito de las limitaciones establecidas por el propio legislador belga y que la diferencia de trato invocada resulta de una norma legislativa, el Raad van State (Consejo de Estado) planteó al Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) diversas cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad de dicho artículo con la Constitución belga.
- 40 El Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) expone, en primer lugar, que el Consejo de Ministros sostiene, a fin de justificar esta diferencia de trato, que las participaciones de una cooperativa reconocida que opera en el sector financiero son análogas a los depósitos bancarios respecto a los cuales la Directiva 94/19 impone a los Estados miembros la obligación de establecer un sistema de garantía. Las sociedades del grupo ARCO, coadyuvantes en el procedimiento ante el Raad van State (Consejo de Estado), alegan que el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998 son una transposición de esta Directiva, por cuanto las participaciones de las cooperativas presentan las características de un producto de ahorro.
- 41 En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente considera que, a fin de determinar si el legislador belga podía, sin incurrir en violación del principio de igualdad consagrado por la Constitución belga, habilitar al Rey para que instituyera un sistema destinado a garantizar, además de los depósitos bancarios, el valor de las participaciones que una persona física, en su condición de socio, posee en una cooperativa financiera reconocida que opera en el sector financiero, es necesario saber si el legislador estaba facultado, o incluso obligado, a actuar de tal modo en virtud del artículo 2 de la Directiva 94/19, puesto en relación, en su caso, con los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del principio general de igualdad de trato.
- 42 En segundo lugar, en lo que atañe a la Decisión de la Comisión de 3 de julio de 2014, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) señala que el examen del eventual carácter selectivo de una medida, a efectos de la aplicación del artículo 107 TFUE, presenta ciertas analogías con el examen del respeto del principio de igualdad y de no discriminación garantizado por la Constitución belga. Este órgano jurisdiccional precisa que el Estado belga y las sociedades del grupo ARCO, que impugnan ante él la

validez de dicha Decisión, interpusieron recursos dirigidos a su anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea. El órgano jurisdiccional remitente observa que las alegaciones formuladas ante él por dichas sociedades se reafirman y se desarrollan en el marco del recurso de anulación que éstas interpusieron ante el Tribunal General, al que se remitieron.

- 43 A este respecto, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) observa que las mismas sociedades, en particular, reprochan a la Comisión que incumpliera el artículo 107 TFUE, apartado 1, el artículo 108 TFUE, apartado 2, y el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, así como las normas de procedimiento que regulan la carga y la práctica de la prueba, invocando a tal fin dos motivos referentes a la validez de la parte de la Decisión de 3 de julio de 2014 que califica la medida en cuestión como una nueva ayuda de Estado. Por un lado, alegan que no se beneficiaron de una ventaja selectiva y, por otro lado, que dicha medida no puede falsear o amenazar con falsear la competencia ni afectar a los intercambios entre Estados miembros.
- 44 En el primer motivo invocado, estas sociedades se oponen, en primer término, a la conclusión de la Comisión de que ellas son las beneficiarias de la ayuda estatal constatada en la Decisión de 3 de julio de 2014. Alegan que los beneficiarios directos de la medida en cuestión son los socios personas físicas de las cooperativas que operan en el sector financiero y Dexia, en la que invirtieron las sociedades del grupo ARCO. Añaden que la ayuda concedida a Dexia fue autorizada por la Comisión.
- 45 En segundo término, las sociedades del grupo ARCO se oponen a la conclusión de la Comisión conforme a la cual las declaraciones de los días 10 de octubre de 2008 y 21 de enero de 2009 y el Real Decreto de 7 de noviembre de 2011 constituyen una única intervención del Estado. A este respecto, señalan que no aparecen nombradas en el comunicado de prensa del 10 de octubre de 2008.
- 46 En tercer término, estas sociedades rebaten la conclusión de la Comisión de que obtuvieron una ventaja por el hecho de que, desde el 10 de octubre de 2008, se hubiera asegurado a sus socios personas físicas que sus participaciones estarían garantizadas por el Estado belga. Alegan que la Comisión no aportó pruebas que respaldaran tal conclusión. A su juicio, la medida de que se trata no favoreció el acceso al mercado de capitales de las sociedades del grupo ARCO y las declaraciones realizadas por el Gobierno belga en 2008 y en 2009 no incidieron en modo alguno en su posición competitiva. Asimismo, aducen que la Comisión no podía basarse en la presunción de que existiera una ventaja, puesto que la garantía concedida por el Estado belga no era ni ilimitada ni gratuita.
- 47 En cuarto término, las sociedades del grupo ARCO alegan que la medida en cuestión carece de carácter selectivo. Sostienen que la Comisión no justificó la comparación efectuada entre las cooperativas financieras, por una parte, y las cooperativas no financieras y otras sociedades financieras, por otra parte. En su opinión, no demostró que existiera una diferencia de trato entre empresas que se encuentran en una situación jurídica y fáctica comparable e incumplió la obligación de motivación. Aducen que la situación de las cooperativas financieras es específica, en particular, debido a su accionariado, integrado en un 99 % por pequeños accionistas, a la existencia de un acuerdo que excluye toda actitud especulativa, a la limitación de los dividendos y al tratamiento fiscal de éstos, comparable al de los rendimientos generados por los depósitos de ahorro. Alegan que, en cualquier caso, una eventual diferencia de trato estaría justificada por la naturaleza o la estructura general del sistema en cuestión. A tal respecto, las sociedades del grupo ARCO invocan la sentencia de 8 de septiembre de 2011, *Paint Graphos y otros* (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550).
- 48 En quinto término, dichas sociedades sostienen que la Decisión de 3 de julio de 2014 no está correctamente motivada, puesto que la Comisión no justificó adecuadamente que existiera una ventaja.
- 49 En apoyo de su segundo motivo, las sociedades del grupo ARCO rebaten, por una parte, la conclusión de la Comisión de que la medida controvertida puede falsear la competencia. Aducen que la Comisión no pudo considerar válidamente que el capital de las cooperativas reconocidas que operan en el sector

financiero estuviera disponible para los proveedores de productos de inversión o para las cooperativas reconocidas no financieras. Por otra parte, estas sociedades alegan que la Comisión no fundamentó la conclusión conforme a la cual los intercambios entre Estados miembros podían resultar amenazados.

- 50 En vista de tales alegaciones, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la validez de la Decisión de 3 de julio de 2014, en relación con los artículos 107 TFUE y 296 TFUE.
- 51 En tercer lugar, este órgano jurisdiccional considera que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estimase que dicha Decisión es inválida por el hecho de que la Comisión no hubiera justificado adecuadamente la calificación de nueva ayuda de Estado del sistema previsto en el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998, procedería constatar que ningún otro razonamiento permite calificar dicho sistema de nueva ayuda de Estado, que debiera haber sido notificada a la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 52 En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estimase que la Decisión de 3 de julio de 2014 es válida, convendría determinar la fecha a partir de la cual se ejecutó la ayuda de Estado en cuestión. Señala que la Decisión no indica expresamente tal fecha. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente alega, por una parte, que de dicha Decisión se desprende que el sistema de garantía de que se trata fue notificado a la Comisión mediante escrito de 7 de noviembre de 2011 y, por otra parte, que el Real Decreto de 3 de marzo de 2011, en aplicación del cual el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998 adquirió valor legislativo entró en vigor el 1 de abril de 2011. Ahora bien, si no se pudiera considerar que dicha ayuda estatal fue ejecutada en la fecha de adopción o de entrada en vigor del Real Decreto de 3 de marzo de 2011, se plantearía una duda acerca de si el Estado belga incumplió la obligación establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3. En efecto, el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, únicamente habilitaba al Rey para instituir el sistema de garantía en cuestión y tal garantía sólo se concedió efectivamente mediante el Real Decreto de 7 de noviembre de 2011, sobre la base del Real Decreto de 10 de octubre de 2011. Señala que, por otra parte, existen dudas acerca de si la Comisión podía concluir, en el considerando 110 de la Decisión de 3 de julio de 2014, que todos los elementos constitutivos de una ayuda de Estado ya existían como mínimo en la fecha de adopción del Real Decreto de 10 de octubre de 2011, pero que la ventaja creada por la medida en cuestión ya existía tras el anuncio realizado el 10 de octubre de 2008.
- 53 En último lugar, según el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional), de la Decisión de 3 de julio de 2014 no resulta claramente si la Comisión consideró que la ayuda de Estado en cuestión había sido concedida en la fecha de adopción o de entrada en vigor del Real Decreto de 3 de marzo de 2011 o en una fecha anterior a éstas o bien si esta institución consideró que se había concedido en una fecha posterior a las indicadas. Señala que en el primer supuesto se ha de confirmar que el artículo 108 TFUE, apartado 3, se oponía a la adopción de este Real Decreto y en el segundo supuesto procede verificar si, habida cuenta del lapso de tiempo transcurrido entre la entrada en vigor de dicho Real Decreto y la adopción de los reales decretos de ejecución de éste, el artículo 108 TFUE, apartado 3, se oponía a la adopción del Real Decreto de 3 de marzo de 2011, en la medida en que esta disposición exige que la Comisión sea informada «con la suficiente antelación».
- 54 En estas circunstancias, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 2 y 3 de la Directiva [94/19], en su caso, en relación con los artículos 20 y 21 de la [Carta] 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?
- 2) ¿Es compatible la [Decisión de 3 de julio de 2014] 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 de 22 de febrero de 1998 [...], constituye una nueva ayuda de Estado que debe notificarse a la Comisión [...]?
- 4) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿es compatible dicha Decisión de la Comisión 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 fue 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, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998 [...], 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 [...]?
- 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 [...], adoptar una medida como la comprendida en el artículo 36/24, apartado 1, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998 [...], si la medida constituye una ayuda de Estado que no ha sido ejecutada todavía?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

- 55 Algunos de los interesados a los que hace referencia el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que presentaron observaciones ante el Tribunal de Justicia expresaron sus dudas acerca de la admisibilidad de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, por considerar que carecían de vínculo con el objeto del litigio principal. Alegan que en dicho litigio únicamente es aplicable el Derecho constitucional belga y que, en consecuencia, la Directiva 94/19 y los artículos 107 y 108 TFUE son ajenos a él.
- 56 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dentro del marco de la cooperación entre éste y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencias de 15 de enero de 2013, Križan y

otros, C-416/10, EU:C:2013:8, apartado 53, 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 34, y jurisprudencia citada).

- 57 De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencias de 15 de enero de 2013, Križan y otros, C-416/10, EU:C:2013:8, apartado 54, y de 30 de mayo de 2013, Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, apartado 29, y jurisprudencia citada).
- 58 En el asunto que nos ocupa, de la resolución de remisión prejudicial resulta que se sometió al conocimiento del Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) la cuestión de si el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998 viola el principio de igualdad y de no discriminación garantizado por los artículos 10 y 11 de la Constitución belga, en la medida en que establece una diferencia de trato entre los accionistas, personas físicas, de cooperativas financieras reconocidas que operan en el sector financiero y los accionistas, personas físicas, de otras sociedades que operan en este sector.
- 59 Pues bien, tal como señaló, en esencia, la Abogado General en los puntos 30 y 31 de sus conclusiones, tanto de dicha resolución como de la respuesta del órgano jurisdiccional remitente a la solicitud de aclaraciones que le trasladó el Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 101 de su Reglamento de Procedimiento, se desprende que dicho órgano jurisdiccional considera que, antes de pronunciarse sobre la compatibilidad con la Constitución belga del régimen de garantía en favor de las participaciones de los socios personas físicas de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, autorizado por el artículo 36/24, apartado 1, párrafo primero, punto 3, de la Ley de 22 de febrero de 1998, debe verificar la conformidad de dicho precepto con el Derecho de la Unión. Así, si se determinase que el sistema de garantía objeto del litigio principal venía impuesto por la Directiva 94/19, podría estar justificada la diferencia de trato entre los accionistas, personas físicas, de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero y los accionistas, personas físicas, de otras sociedades que también operan en él. Si, por el contrario, resultara que el Derecho de la Unión se opone a tal sistema de garantía, por no ser éste compatible con las disposiciones de la Directiva 94/19 o con los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, no podría justificarse una diferencia de trato entre dichos accionistas.
- 60 En tales circunstancias, no se infiere de modo manifiesto que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano jurisdiccional remitente carezca de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.
- 61 En consecuencia, procede declarar admisibles las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

Primera cuestión prejudicial

- 62 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si deben interpretarse los artículos 2 y 3 de la Directiva 94/19, en su caso, en relación con los artículos 20 y 21 de la Carta y con el principio general de igualdad de trato, en el sentido de que imponen a los Estados miembros la obligación de adoptar un sistema de garantía de las

participaciones de las sociedades cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como el que es objeto del litigio principal, y, en caso de respuesta negativa, si se oponen a que un Estado miembro adopte tal sistema.

- 63 En virtud del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 94/19, los Estados miembros velarán por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos.
- 64 A fin de apreciar el alcance de la obligación que dicho precepto impone a los Estados miembros y determinar si incluye la adopción de un sistema de garantía de las participaciones de las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como el que es objeto del litigio principal, procede examinar si tales participaciones están comprendidas en los ámbitos de aplicación material y personal de la Directiva 94/19.
- 65 En primer lugar, en cuanto respecta al ámbito de aplicación material de la Directiva 94/19, su propio título indica que versa sobre los sistemas de garantía de «depósitos». Con arreglo a su artículo 1, punto 1, párrafo primero, se entenderá por «depósito», a efectos de la misma, 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.
- 66 Ahora bien, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que las participaciones de sociedades como las de las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal no están comprendidas en dicha definición. Como señaló la Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, en el fondo, dichas participaciones son participaciones en los recursos propios de una sociedad, mientras que los depósitos objeto de la Directiva 94/19 se caracterizan por pertenecer a la deuda de una entidad de crédito.
- 67 Por otra parte, si con arreglo a la definición contenida en el artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 94/19, los depósitos deben ser restituidos a su titular en las condiciones legales y contractuales aplicables, el importe percibido, en caso de retirada del titular de participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal, refleja la evolución del rendimiento de tales sociedades. En consecuencia, la adquisición de tales participaciones se asemeja en mayor medida a la adquisición de acciones de sociedades, respecto a las cuales la Directiva 94/19 no establece ninguna garantía, que a un abono en una cuenta bancaria.
- 68 Así también, contrariamente a lo que parece considerar el Gobierno belga, las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, no son asimilables a las participaciones de las sociedades hipotecarias («building societies») británicas o irlandesas, que se tratan como depósitos, conforme al artículo 1, punto 1, párrafo segundo, de la Directiva 94/19.
- 69 En efecto, por una parte, esta extensión concreta del concepto de «depósito» tan solo comprende, según su propio tenor, las participaciones de sociedades hipotecarias británicas o irlandesas y no las participaciones de cooperativas belgas reconocidas que operan en el sector financiero. Ni la redacción ni la génesis del artículo 1, punto 1, párrafo segundo, de la Directiva 94/19 permiten concluir que dicha disposición sea aplicable a más instrumentos que los expresamente mencionados. Por otra parte, esta disposición excluye de modo específico la posibilidad de que se haga extensiva a las participaciones de las sociedades hipotecarias referidas que constituyan capital. Pues bien, las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, constituyen, tal como se desprende del apartado 66 de la presente sentencia, una participación en el capital propio de una sociedad.

- 70 En segundo lugar, respecto al ámbito de aplicación personal de la Directiva 94/19, procede señalar que los dos tipos de depósitos contemplados en su artículo 1, punto 1, párrafo primero, tienen en común que se efectúan en una entidad de crédito. Por tanto, para que las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero puedan ser consideradas «depósitos», con arreglo a la Directiva 94/19, es en cualquier caso necesario que tales sociedades puedan ser consideradas «entidades de crédito», en el sentido de dicha Directiva.
- 71 A tal respecto, el artículo 1, punto 4, de la Directiva 94/19 define la «entidad de crédito» como una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia. Pues bien, ni de la resolución de remisión prejudicial ni de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia resulta que la actividad de tales cooperativas consista en conceder créditos por cuenta propia; no resulta que reciban depósitos del público o que, como en el caso de los bancos, concedan regularmente créditos por cuenta propia.
- 72 De ello se desprende que las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, no están comprendidas ni en el ámbito de aplicación material ni en el ámbito de aplicación personal de la Directiva 94/19. Por consiguiente, no se puede considerar que el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 94/19 imponga a los Estados miembros la obligación de adoptar un sistema de garantía de las participaciones de las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero como el que es objeto del litigio principal.
- 73 Esta conclusión no resulta cuestionada desde la óptica del principio general de igualdad de trato, también evocado por el órgano jurisdiccional remitente en la primera cuestión prejudicial.
- 74 A tal respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado por los artículos 20 y 21 de la Carta, que 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 (véase, en particular, la sentencia de 14 de septiembre de 2010, Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals/Comisión y otros, C-550/07 P, EU:C:2010:512, apartados 54 y 55, y jurisprudencia citada).
- 75 Pues bien, tal como se desprende de los apartados 65 a 72 de la presente sentencia y como señaló la Abogada General en el punto 49 de sus conclusiones, las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, difieren de los depósitos en entidades de crédito, en cuanto al objeto de la garantía de depósitos que regula el Derecho de la Unión, aun cuando puedan asemejarse a los productos de ahorro clásicos, en particular en lo relativo a su tributación, a su regulación por el Estado belga y a su preferencia por parte del público.
- 76 Por consiguiente, procede examinar la cuestión de si la Directiva 94/19 se opone a que un Estado miembro adopte tal sistema de garantía en el caso de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero como las que son objeto del litigio principal.
- 77 A este respecto, cabe señalar que, con arreglo al artículo 2, segundo guion, de la Directiva 94/19, quedarán 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.
- 78 Pues bien, el artículo 2 de la Directiva 89/299 hace referencia únicamente a los fondos propios no consolidados «de las entidades de crédito», definidas, en aplicación del artículo 1, apartado 2, de esta Directiva, que se remite al artículo 1 de la Directiva 77/780, en su versión modificada por la Directiva 86/524, como empresas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia. A su vez, esta definición coincide con la que figura en el artículo 1, punto 4, de la Directiva 94/19.

- 79 No obstante, como se desprende del apartado 71 de la presente sentencia, las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, no están comprendidas en la definición de entidades de crédito mencionada.
- 80 En este contexto, procede señalar que el artículo 57 de la Directiva 2006/48, que sustituyó a la Directiva 89/299, tiene por objeto los fondos propios no consolidados de las «entidades de crédito», que son también definidos, en el artículo 4, apartado 1, de la primera de estas directivas, del mismo modo que las entidades de crédito contempladas en la Directiva 94/19.
- 81 En tales circunstancias, el hecho de hacer extensivo un sistema de garantía de depósitos, como el previsto por el Derecho belga, a participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, no parece ser, en sí mismo, incompatible con el artículo 2, segundo guion, de la Directiva 94/19.
- 82 Esta interpretación resulta corroborada por el hecho de que la Directiva 94/19 únicamente lleva a cabo, tal como resulta de sus considerandos octavo, decimosexto y decimoséptimo, una armonización mínima en materia de garantía de depósitos.
- 83 Si bien las disposiciones de la Directiva 94/19 no impiden que los Estados miembros hagan extensivo a las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero el sistema de garantía de depósitos establecido en sus Derechos nacionales conforme a lo establecido por ellas, no obstante, tal extensión no puede comprometer la efectividad práctica del sistema de garantía de depósitos que están obligados a instaurar en virtud de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2006, Lidl Italia, C-315/05, EU:C:2006:736, apartado 48) ni infringir las disposiciones del Tratado FUE, en particular los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.
- 84 Ahora bien, tal como indicó, en esencia, la Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones, no se puede excluir que la efectividad práctica de la garantía de depósitos impuesta por el Derecho de la Unión se viera comprometida si un Estado miembro impusiera a su sistema nacional de garantía de depósitos la carga considerable 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 doble objetivo de la Directiva 94/19, consistente, tal como resulta de su primer considerando, en conceder una garantía a los ahorradores en caso de indisponibilidad de los depósitos confiados a las entidades de crédito y en reforzar la estabilidad del sistema bancario (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2015, Surmačs, C-127/14, EU:C:2015:522, apartado 21).
- 85 Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si la adopción de un sistema de garantía relativo a las participaciones de sociedades cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, puede comprometer la eficacia práctica del sistema de garantía de depósitos previsto por el Derecho belga de conformidad con la Directiva 94/19.
- 86 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente debe tener en cuenta, en particular, la circunstancia de que la adopción de tal sistema en el caso de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal, permite que un elevado número de pequeños inversores pueda beneficiarse del sistema belga de garantía de depósitos y la circunstancia de que las sociedades del grupo ARCO, que se adhirieron a este sistema de garantía poco antes de que se invocase la garantía objeto del mismo, no habían contribuido en el pasado a su financiación.
- 87 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 2 y 3 de la Directiva 94/19 deben interpretarse en el sentido de que no imponen a los Estados miembros la obligación de adoptar un sistema de garantía de las participaciones de

cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como el que es objeto del litigio principal, ni se oponen a que un Estado miembro adopte tal sistema, siempre y cuando éste no comprometa la efectividad práctica del sistema de garantía de depósitos que los Estados miembros tienen la obligación de instituir en virtud de dicha Directiva, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente, y sea conforme al Tratado FUE y, en particular, a sus artículos 107 y 108.

Segunda cuestión prejudicial

- 88 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Decisión de 3 de julio de 2014 es contraria, por una parte, al artículo 107 TFUE y, por otra parte, al artículo 296 TFUE, por cuanto califica de nueva ayuda de Estado el sistema de garantía de participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal.
- 89 En primer lugar, por lo que respecta al artículo 107 TFUE, procede recordar que según reiterada jurisprudencia la calificación como ayuda de Estado en el sentido de esta disposición requiere que se cumplan todos los requisitos siguientes. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, apartado 31, y de 29 de marzo de 2012, 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, apartado 37).
- 90 Si bien el hecho de que el sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal sea imputable al Estado y de que éste ponga a su disposición fondos estatales no se discute en cuanto tal, las sociedades del grupo ARCO y el Gobierno belga consideran, por el contrario, que los otros tres requisitos que permiten calificar este sistema de garantía como «ayuda de Estado» no se cumplen. Rebaten, de hecho, que tal sistema confiera una ventaja selectiva a las sociedades del grupo ARCO, que afecte a los intercambios entre Estados miembros y que falsee la competencia. Por tanto, procede examinar si concurren los tres requisitos mencionados, a efectos de determinar si la Comisión podía calificar válidamente este sistema como «ayuda estatal» en la Decisión de 3 de julio de 2014.
- 91 En cuanto atañe al requisito de la ventaja conferida por el sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal a las sociedades del grupo ARCO, procede señalar, en primer lugar, que, en los considerandos 82 a 84 de la Decisión de 3 de julio de 2014, la Comisión estimó que ARCO era el único verdadero beneficiario de la medida.
- 92 Según las sociedades del grupo ARCO, dicho sistema no las beneficia a ellas, sino que sus destinatarios son los socios, personas físicas, de las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero y el banco Dexia, del que este grupo era uno de los principales accionistas y a cuyo rescate se pretendía contribuir con el sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal.
- 93 A este respecto, procede recordar que se consideran ayudas todas las intervenciones estatales que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que puedan considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (véanse, en particular, las sentencias 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, y jurisprudencia citada).

- 94 Pues bien, como expuso la Abogado General en los puntos 74 a 76 de sus conclusiones, no existe duda de que el grupo ARCO resultó favorecido por el sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal, al que, por lo demás, las propias cooperativas del grupo ARCO, a diferencia de todas las demás cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, habían solicitado adherirse y del que finalmente se beneficiaron. De hecho, gracias a dicho sistema de garantía, el grupo ARCO evitó una retirada inminente de los inversores privados de las sociedades del grupo, lo que al mismo tiempo le permitió contribuir, como accionista principal, a la recapitalización del banco Dexia.
- 95 El hecho de que otros afectados (los socios personas físicas de las cooperativas del grupo ARCO y el banco Dexia) también pudieran obtener ciertas ventajas de dicho sistema de garantía no permite excluir que dicho grupo deba considerarse beneficiario del mismo.
- 96 En segundo lugar, se ha de recordar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, prohíbe las ayudas «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas (sentencias de 28 de julio de 2011, Mediaset/Comisión, C-403/10 P, no publicada, EU:C:2011:533, apartado 36, y de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 54).
- 97 En el presente asunto, si bien la Comisión indicó, en el considerando 101 de la Decisión de 3 de julio de 2014, que el sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal constituye una medida «claramente selectiva», las sociedades del grupo ARCO rebaten el carácter selectivo de este sistema de garantía.
- 98 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que se examine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen (sentencias de 28 de julio de 2011, Mediaset/Comisión, C-403/10 P, no publicada, EU:C:2011:533, apartado 36; de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 55. Véanse también las sentencias publicadas en el día de hoy, Comisión/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, apartado 41, y Comisión/World Duty Free Group y otros, C-20/15 P C-21/15 P, apartado 54).
- 99 Como resulta de los apartados 65 a 83 de la presente sentencia, el Reino de Bélgica extendió el sistema de garantía de depósitos previsto por el Derecho belga a las participaciones de las cooperativas reconocidas en el sector financiero, como las que son objeto del litigio principal. La aplicación de este sistema de garantía confiere una ventaja económica a dichas cooperativas respecto a otros operadores económicos que ofrecen sus participaciones en forma de acciones sin beneficiarse de tal sistema de garantía.
- 100 Pues bien, tal como señaló, en esencia, la Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones, habida cuenta del objetivo perseguido por el sistema de garantía de depósitos, consistente, según resulta del primer considerando de la Directiva 94/19, en conceder una garantía a los ahorradores para el caso de indisponibilidad de los depósitos confiados a las entidades de créditos y reforzar la estabilidad del sistema bancario, las cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como las del grupo ARCO, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, no obstante ciertas particularidades debidas a su forma jurídica, a la de otros operadores económicos, ya se trate o no de cooperativas, que ofrecen sus participaciones en forma de acciones, poniendo a disposición del público una forma de inversión de capital que no está comprendida en el sistema de garantía de depósitos.

- 101 Así, la extensión del sistema de garantía previsto por el Derecho belga a las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero confiere una ventaja económica a estas sociedades en relación con otros operadores económicos que se encuentran, en vista del objetivo perseguido por dicho sistema, en una situación fáctica y jurídica comparable a la de éstas y, en consecuencia, presenta un carácter selectivo.
- 102 En cuanto atañe a los requisitos relativos a la incidencia del sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero objeto del litigio principal sobre los intercambios entre Estados miembros y al falseamiento de la competencia que dicho sistema puede conllevar, se ha de recordar que, para calificar una medida nacional como ayuda de Estado, no es preciso acreditar la incidencia real de la ayuda en cuestión sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino que únicamente se debe examinar si tales ayudas pueden afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencias de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, EU:C:2004:234, apartado 44; de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 54, y de 19 de marzo de 2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, apartado 54).
- 103 En el presente asunto resulta, por una parte, que la Comisión pudo considerar, en el punto 108 de la Decisión de 3 de julio de 2014, que, gracias al sistema de garantía objeto del litigio principal, el grupo ARCO consiguió mantener su cuota de mercado durante un período más prolongado y no sufrió salidas de capitales, salvo posteriormente y a un nivel más bajo de lo que hubiera sido el caso de no existir la medida y que, en consecuencia, los demás operadores, que tenían que hacer frente a la competencia solo con sus propios méritos y no podían contar con el sistema de garantía de las cooperativas, no se pudieron beneficiar de los capitales que habrían estado disponibles para la inversión.
- 104 Por otra parte, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios entre Estados miembros, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (véanse, en particular, las sentencias de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C-222/04, EU:C:2006:8, apartado 141, y de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 77). A este respecto, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en los intercambios entre Estados miembros. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión (sentencia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 78, y jurisprudencia citada).
- 105 El Tribunal de Justicia también ha tenido en cuenta el 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, lo que ha podido intensificar la competencia ya derivada de la libre circulación de capitales prevista en el Tratado, puede servir para determinar una incidencia real o potencial de las ayudas en los intercambios comerciales entre los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C-222/04, EU:C:2006:8, apartados 142 y 145, 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).
- 106 La circunstancia, invocada por el Gobierno belga y las sociedades del grupo ARCO, de que el valor de las participaciones de los socios personas físicas de las cooperativas que operan en el sector financiero generalmente es de escasa entidad, no permite excluir que el sistema de garantía objeto del litigio principal falsee la competencia y afecte a los intercambios entre Estados miembros.

- 107 Los efectos del sistema de garantía objeto del litigio principal sobre la competencia y sobre los intercambios entre Estados miembros deben apreciarse teniendo en cuenta la totalidad de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero que cubre y no el capital garantizado de un socio persona física particular. En cualquier caso, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros (sentencias 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 68).
- 108 De ello resulta que la Comisión pudo considerar acertadamente que en el presente asunto concurren los requisitos relativos al falseamiento de la competencia y al hecho de que los intercambios entre Estados miembros resulten afectados.
- 109 En segundo lugar, en cuanto respecta al artículo 296 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la calificación de «ayuda de Estado», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, del sistema de garantía objeto del litigio principal está suficientemente motivada en la Decisión de 3 de julio de 2014.
- 110 Tal como se desprende de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la 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 (sentencias de 15 de abril de 2008, *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, apartado 79, 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 44).
- 111 Dado que la calificación de «ayuda estatal», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que concurren todos los presupuestos contemplados en dicha disposición, toda decisión de la Comisión que atribuya tal calificación deberá exponer los motivos por los que considere que la medida estatal de que se trate responde al conjunto de esos presupuestos (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, y jurisprudencia citada).
- 112 En el presente asunto, la Decisión de 3 de julio de 2014 responde a tales exigencias.
- 113 En efecto, ha de constatarse que dicha Decisión está suficientemente motivada en Derecho en cuanto expone de manera clara e inequívoca, en sus considerandos 91 a 110, las razones por las que la Comisión estimó que en el presente asunto concurrían todos los presupuestos contemplados en el artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 114 En este contexto, cabe recordar que 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 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de noviembre de 2005, *Italia/Comisión*, C-138/03, C-324/03 y C-431/03, EU:C:2005:714, apartado 55, y de 19 de marzo de 2015, *Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión*, C-286/13 P, EU:C:2015:184, apartado 94).
- 115 En cualquier caso, tal como observó la Comisión, resulta que algunas de las alegaciones formuladas por las sociedades del grupo ARCO en apoyo de una supuesta falta de motivación, tal como se exponen en la resolución de remisión, están dirigidas a cuestionar el fundamento de la Decisión de 3 de julio de 2014 más que su motivación. Lo mismo sucede en el caso de la alegación que presentaron estas

sociedades contra la jurisprudencia citada por la Comisión en apoyo de la existencia de una ventaja y de las que presentaron sobre los requisitos vinculados al falseamiento de la competencia y al hecho de que los intercambios entre Estados miembros resulten afectados.

- 116 Pues bien, el Tribunal de Justicia declaró que la obligación de motivación de los actos de la Unión establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2015, Total/Comisión, C-597/13 P, EU:C:2015:613, apartado 18, y jurisprudencia citada).
- 117 De lo anterior resulta que el examen de la segunda cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión de 3 de julio de 2014.

Tercera cuestión prejudicial

- 118 Habida cuenta de la respuesta aportada a la segunda cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera.

Cuestiones prejudiciales cuarta a sexta

- 119 Mediante las cuestiones prejudiciales cuarta a sexta, que es oportuno examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, por una parte, si el artículo 108 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que se oponía a la ejecución del sistema de garantía objeto del litigio principal y, por otra parte, si la Decisión de 3 de julio de 2014 era contraria a esta disposición en lo que se refiere a la fecha en la que la Comisión considera que la ayuda de Estado cuya existencia constata se ejecutó.
- 120 Debe recordarse que la primera frase del artículo 108 TFUE, apartado 3, impone a los Estados miembros la obligación de notificar los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas. A tenor del artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, el Estado miembro que se disponga a conceder una ayuda no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en el correspondiente procedimiento haya recaído una decisión definitiva de la Comisión. La prohibición contemplada en esa disposición pretende garantizar que los efectos de una ayuda no se produzcan antes de que la Comisión haya dispuesto de un plazo razonable para estudiar el proyecto con detalle y, en su caso, iniciar el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (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 57, y jurisprudencia citada).
- 121 El artículo 108 TFUE, apartado 3, somete así a un control preventivo los proyectos de ayudas nuevas (véanse las sentencias de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, apartado 2; de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, apartado 25, 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 58).
- 122 De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que es ilegal toda medida de ayuda que se ejecute sin observar las obligaciones derivadas del artículo 108 TFUE, apartado 3 (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 59, y jurisprudencia citada).
- 123 En el presente asunto, del considerando 1 de la Decisión de 3 de julio de 2014 resulta que el sistema de garantía objeto del litigio principal no se notificó a la Comisión hasta el 7 de noviembre de 2011, es decir, en la fecha del Real Decreto por el que se aceptó la solicitud de protección del capital de las sociedades del grupo ARCO mediante este sistema de garantía.

- 124 No puede considerarse que una notificación que se efectuó en una fase tan tardía se realizara «con la suficiente antelación», en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 125 Es cierto que el considerando 110 de la Decisión de 3 de julio de 2014, que indica que los elementos constitutivos de una ayuda estatal ya existían como mínimo cuando fue adoptado el Real Decreto de 10 de octubre de 2011, pero que la ventaja creada por el sistema de garantía objeto del litigio principal ya existía tras el anuncio de la creación de la medida por el Gobierno belga, el 10 de octubre de 2008, no permite determinar de modo inequívoco la fecha en la que la Comisión considera que el sistema de garantía objeto del litigio principal fue llevado a efecto.
- 126 No obstante, sin que sea necesario determinar si la ayuda estatal constatada por la Decisión de 3 de julio de 2014 se ejecutó ya desde el momento en que fue anunciada por primera vez mediante un comunicado de prensa del Gobierno belga, el 10 de octubre de 2008, o en un momento posterior, mediante el Real Decreto de 7 de noviembre de 2011, o bien en una de las fechas que el órgano jurisdiccional remitente evoca entre las dos fechas anteriores, ha de señalarse que, en la medida en que los beneficiarios del sistema de garantía objeto del litigio principal adquirieron el derecho a ser incluidos en dicho sistema a lo más tardar en virtud del Real Decreto de 7 de noviembre de 2011, la notificación del mismo en esta última fecha se efectuó, en cualquier caso, cuando éste ya no se encontraba en una fase de «proyecto», en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 3. Por tanto, como señaló la Abogado General en el punto 118 de sus conclusiones, se pasó por alto el principio de control preventivo por la Comisión.
- 127 De ello resulta que la Comisión pudo, en cualquier caso, concluir fundadamente, en el considerando 143 de la Decisión de 3 de julio de 2014, que el sistema de garantía objeto del litigio principal había sido «ejecutad[o] ilegalmente por [el Reino de] Bélgica, infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3».
- 128 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales cuarta a sexta que el artículo 108 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un sistema de garantía como el que es objeto del litigio principal, en la medida en que se llevó a efecto sin observar las obligaciones impuestas por dicha disposición.
- 129 Del examen de las cuestiones planteadas no resulta ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión de 3 de julio de 2014.

Costas

- 130 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 (Sala Segunda) declara:

- 1) Los artículos 2 y 3 de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en su versión modificada por la Directiva 2005/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2005, deben interpretarse en el sentido de que no imponen a los Estados miembros la obligación de adoptar un sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, como el que es objeto del litigio principal, ni se oponen a que un Estado miembro adopte tal sistema, siempre y cuando éste no comprometa la efectividad práctica del sistema de garantía de depósitos que los Estados**

miembros tienen la obligación de instituir en virtud de dicha Directiva, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, y sea conforme al Tratado FUE y, en particular, a sus artículos 107 y 108.

- 2) El examen de las cuestiones prejudiciales planteadas por el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2014/686/UE 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.**
- 3) El artículo 108 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un sistema de garantía como el que es objeto del litigio principal, en la medida en que se llevó a efecto sin observar las obligaciones impuestas por dicha disposición.**

Firmas