



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-405/21

(Publicación por extractos)

Dexia Credit Local contra Junta Única de Resolución

Sentencia del Tribunal General (Sala Octava ampliada) de 24 de enero de 2024

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Fondo Único de Resolución (FUR) — Decisión de la Junta Única de Resolución (JUR) sobre el cálculo de las aportaciones *ex ante* para 2021 — Obligación de motivación — Igualdad de trato — Principio de proporcionalidad — Margen de apreciación de la JUR — Excepción de ilegalidad — Base jurídica del Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Margen de apreciación de la Comisión»

1. *Aproximación de las legislaciones — Medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado interior en el ámbito financiero — Normativa relativa a la aproximación de las disposiciones de los Estados miembros en materia de resolución de entidades en la unión bancaria — Artículos 5, 69 y 70 del Reglamento n.º 806/2014 — Facultad de la Junta Única de Resolución (JUR) de determinar las aportaciones *ex ante* y gestionar los recursos financieros del Fondo Único de Resolución (FUR) — Base jurídica — Artículo 114 TFUE (Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n.º 806/2014, arts. 5, 69 y 70)*

(véanse los apartados 35, 37, 46, 48 a 50, 54, 56, 58 y 59)

2. *Política económica y monetaria — Política económica — Mecanismo Único de Resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión — Aportaciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución (FUR) — Naturaleza — Inexistencia de carácter fiscal — Lógica característica de los seguros para garantizar la estabilidad del sector financiero en su conjunto — Financiación por el sector financiero en su conjunto — Aportaciones que se destinan directa y únicamente a la financiación de los gastos de este sector y que son necesarias para su funcionamiento — Base jurídica — Artículo 114 TFUE, apartado 2 (Artículo 114 TFUE, apartado 2; Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n.º 806/2014, arts. 67, aps. 2 y 4, 69 y 70]*

(véanse los apartados 64 a 69, 71 y 76 a 79)

3. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Aportación por el autor de explicaciones sobre los motivos del acto en el curso del procedimiento ante el juez de la Unión — Requisitos — Inexistencia de contradicciones y obligación de coherencia de las explicaciones con dichos motivos*
(Art. 296 TFUE, párr. 2)

(véanse los apartados 229 y 230)

Resumen

El Tribunal General, ante el que se ha interpuesto un recurso de anulación que este ha estimado, se pronuncia por primera vez sobre la conformidad del Reglamento n.º 806/2014¹ con los artículos 114 TFUE, apartados 1 y 2, y 352 TFUE, aportando, en particular, aclaraciones sobre el concepto de «disposiciones fiscales», a la luz de las características de las aportaciones *ex ante*. Además, reitera sus consideraciones sobre el alcance de la obligación de motivación que recae sobre la Junta Única de Resolución (JUR) en lo referente a la determinación del nivel fijado como objetivo anual.

Dexia Crédit Local (en lo sucesivo, «demandante») es una entidad de crédito establecida en Francia.

El 14 de abril de 2021, la JUR adoptó una decisión en la que fijaba² las aportaciones *ex ante* para 2021 al Fondo Único de Resolución (en lo sucesivo, «FUR») de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión, entre ellas la demandante (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).³

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta a los motivos del recurso basados en excepciones de ilegalidad de las disposiciones del Reglamento n.º 806/2014 a la luz de las disposiciones de los Tratados —motivos que el Tribunal General desestima—, la demandante impugnaba, en particular, la base jurídica, a saber, el artículo 114 TFUE, sobre cuyo fundamento se adoptaron las disposiciones controvertidas del citado Reglamento,⁴ por un lado, y, por otro, la opción de aplicar el apartado 1 de dicho artículo, argumentando que las aportaciones *ex ante* tienen carácter fiscal, por lo que están comprendidas en el concepto de «disposiciones fiscales» en el sentido del apartado 2 del referido artículo.

En un primer término, en lo que atañe a la impugnación de la base jurídica utilizada, el Tribunal General recuerda que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de dicho acto. Los actos legislativos adoptados sobre la base del artículo 114 TFUE, apartado 1, deben, por una parte, contener medidas relativas a la aproximación de las

¹ Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1).

² De conformidad con el artículo 70, apartado 2, del Reglamento n.º 806/2014.

³ Decisión SRB/ES/2021/22 de la Junta Única de Resolución, de 14 de abril de 2021, sobre el cálculo de las aportaciones *ex ante* para 2021 al Fondo Único de Resolución.

⁴ Artículos 5, 69 y 70 del Reglamento n.º 806/2014.

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros y, por otra, tener por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. En el presente asunto, el Tribunal General declara que las disposiciones controvertidas del Reglamento n.º 806/2014 cumplen estos dos requisitos.

En efecto, en primer lugar, señala que el artículo 114 TFUE solo puede utilizarse como base jurídica cuando del acto jurídico se deriva objetiva y efectivamente que su finalidad es mejorar las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior. Pues bien, de los considerandos del Reglamento n.º 806/2014 se desprende que este pretende limitar el vínculo entre la percepción de la situación presupuestaria de los distintos Estados miembros y los costes de la financiación de los bancos y las empresas que operan en cada uno de ellos, así como atribuir la responsabilidad de financiar la estabilización del sistema financiero al sector financiero en su conjunto. Así, el Reglamento n.º 806/2014 establece, en particular, normas y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades, que deben ser aplicados por la JUR, con el fin de atenuar las amenazas existentes. Un elemento esencial de estas normas y de este procedimiento es el FUR, que permite garantizar el ejercicio eficaz de las competencias de resolución y contribuir a la financiación de los instrumentos de resolución asegurando su aplicación efectiva. A efectos de garantizar los recursos financieros suficientes en el FUR, este se financia, en particular, mediante las aportaciones *ex ante* abonadas por las entidades y cuyo importe depende del nivel fijado como objetivo final y de los principales métodos de cálculo establecidos en los artículos 69 y 70 del Reglamento n.º 806/2014. Por consiguiente, el pago de estas aportaciones garantiza la aplicación eficaz de las normas y del procedimiento uniforme para la resolución de entidades.

Por otro lado, el legislador de la Unión subrayó que la aplicación uniforme del régimen de resolución en los Estados miembros participantes se ve reforzada por las funciones confiadas a la JUR, que fue concebida específicamente para asegurar la celeridad y eficacia del proceso de toma de decisiones en materia de resolución, y también debe velar para que se tengan debidamente en cuenta la estabilidad financiera nacional y la de la Unión y el mercado interior. En este contexto, dicho Reglamento establece que la JUR debe ser considerada una autoridad nacional de resolución (en lo sucesivo, «ANR») cuando lleve a cabo las funciones y ejerza las competencias atribuidas a una ANR. Así pues, esta disposición permite a la JUR actuar plenamente como órgano decisorio en el ámbito de la resolución en el seno de la unión bancaria y, por tanto, tiene la finalidad de mejorar el funcionamiento del mercado interior.

El Tribunal General concluye que el objetivo del Reglamento n.º 806/2014 es mejorar las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

En segundo lugar, recuerda que, mediante la expresión «medidas relativas a la aproximación», que figura en el artículo 114 TFUE, los autores del Tratado quisieron conferir al legislador de la Unión, en función del contexto general y de las circunstancias específicas de la materia que corresponda armonizar, un margen de apreciación en cuanto a la técnica de aproximación más adecuada para lograr el resultado deseado. Por lo tanto, el legislador de la Unión puede delegar en un órgano u organismo de la Unión competencias para la ejecución de la armonización que se pretende. En estas circunstancias, el Tribunal General concluye que el legislador de la Unión tenía la facultad de establecer que la JUR deba ser considerada una ANR cuando ejerza funciones y competencias atribuidas a una ANR y que podía confiarle las competencias para fijar el importe de las aportaciones *ex ante* y gestionar los recursos financieros del FUR. Además, los artículos 69 y 70 del Reglamento n.º 806/2014 constituyen un elemento esencial de las normas y del procedimiento de resolución de las entidades que contribuye a evitar que prácticas nacionales

divergentes obstaculicen el ejercicio de las libertades fundamentales o falseen la competencia en el mercado interior. Asimismo, el artículo 5 del Reglamento n.º 806/2014 incluye una medida relativa a la aproximación de las legislaciones en materia de resolución que refuerza la aplicación uniforme de las normas y del procedimiento de resolución de entidades. En estas circunstancias, estos tres artículos pueden considerarse disposiciones relativas a la aproximación de la normativa de los Estados miembros en materia de resolución de entidades en la unión bancaria. El Tribunal General precisa que las funciones confiadas a la JUR están estrechamente ligadas a la materia regulada por el Reglamento n.º 806/2014.

En un segundo término, por lo que respecta a la opción de aplicar el artículo 114 TFUE, apartado 1, pese a que las aportaciones *ex ante* tienen carácter fiscal y, por tanto, están sujetas a las disposiciones del artículo 114 TFUE, apartado 2, el Tribunal General declara que los artículos 69 y 70 del Reglamento n.º 806/2014, que obligan a las entidades a abonar aportaciones *ex ante* y precisan los métodos para calcularlas, no constituyen «disposiciones fiscales» en el sentido del artículo 114 TFUE, apartado 2.

En efecto, el Tribunal recuerda que una tasa abonada por los operadores económicos de un sector determinado no tiene carácter fiscal en una situación en la que, en particular, se destina directa y únicamente a la financiación de los gastos de dicho sector y en la que tales gastos son necesarios para el funcionamiento de este, con el fin específico de estabilizarlo. Pues bien, este razonamiento se aplica también en el caso de las aportaciones *ex ante*, que obedecen a una lógica característica de los seguros y que son abonadas por los operadores económicos de un sector determinado con el fin de financiar exclusivamente los gastos del referido sector.

Ciertamente, dado que el Reglamento n.º 806/2014 no establece ninguna relación automática entre el pago de la aportación *ex ante* y la resolución de la entidad de que se trate, las aportaciones *ex ante* no pueden considerarse primas de seguro cuya mensualización y reembolso son posibles. No es menos cierto que las entidades se benefician doblemente del FUR, que se financia precisamente mediante sus aportaciones *ex ante*. Por un lado, cuando las entidades están en graves dificultades o probablemente vayan a estarlo, su situación financiera puede regularizarse en el marco de un procedimiento de resolución que puede iniciarse en su favor. Por otro lado, todas las entidades se benefician de sus aportaciones *ex ante* a través de la estabilidad del sistema financiero, que está garantizada por el FUR.

De ello se deduce que el FUR pretende, no desde un punto de vista fiscal, sino asegurador, garantizar la estabilidad del sector financiero en su conjunto, con el objetivo de dar respaldo a una protección contra su propia crisis en beneficio de todas las entidades. Por otro lado, esta finalidad de tipo asegurador se refleja también en el cálculo de las aportaciones *ex ante*, dado que estas no resultan de la aplicación de un tipo porcentual a una base dada, sino de la definición de un nivel fijado como objetivo final, más un nivel fijado como objetivo anual, el cual se reparte a continuación entre las entidades.

Con relación al primer motivo del recurso, basado en la infracción de la obligación de motivación en lo que respecta a la determinación del nivel fijado como objetivo anual —que es un motivo de orden público y que es estimado por el Tribunal General—, este recuerda, en primer término, que, conforme a la legislación aplicable, al finalizar el período inicial de ocho años a contar desde el 1 de enero de 2016 (en lo sucesivo, «período inicial»), los recursos financieros disponibles del FUR deberán alcanzar el nivel fijado como objetivo final, que corresponde como mínimo al 1 % del importe de los depósitos con cobertura de todas las entidades autorizadas en el territorio de todos los Estados miembros participantes en el MUR. Además, durante el período inicial, las

aportaciones *ex ante* deben escalonarse de la manera más uniforme posible hasta alcanzar el nivel fijado como objetivo final. Por otro lado, cada año, las aportaciones adeudadas por todas las entidades autorizadas en el territorio de todos los Estados miembros participantes en el MUR no deben exceder del 12,5 % del mencionado nivel. Asimismo, en cuanto al modo de cálculo de las aportaciones *ex ante*, la JUR determinará su importe sobre la base del nivel fijado como objetivo anual, atendiendo al nivel fijado como objetivo final, y sobre la base del importe medio de los depósitos con cobertura correspondientes al año anterior, calculado trimestralmente, de todas las entidades autorizadas en el territorio de los Estados miembros participantes. Por último, la JUR determinará la aportación *ex ante* de cada entidad sobre la base del nivel fijado como objetivo anual, que debe establecerse por referencia al nivel fijado como objetivo final y de conformidad con el método establecido en el Reglamento Delegado 2015/63.⁵

En el presente asunto, como se desprende de la Decisión impugnada, la JUR cifró, para el período de contribución de 2021, el importe del nivel fijado como objetivo anual en 11 287 677 212,56 euros. En la mencionada Decisión, explicó, en esencia, que el nivel fijado como objetivo anual debía partir de un análisis de la evolución de los depósitos con cobertura en años anteriores, de cualquier evolución pertinente de la situación económica y de un análisis de los indicadores relativos la fase del ciclo económico y de las repercusiones que las aportaciones procíclicas pueden tener en la situación financiera de las entidades. La JUR consideró apropiado fijar un coeficiente basado en el anterior análisis y en los recursos financieros disponibles en el FUR (en lo sucesivo, «coeficiente») y aplicó este coeficiente a una octava parte del importe medio de los depósitos con cobertura en 2020 con el fin de obtener el nivel fijado como objetivo anual. A continuación, expuso el método que había aplicado para determinar el coeficiente. Habida cuenta de estas consideraciones, la JUR fijó el valor del coeficiente en el 1,35 %. Seguidamente, calculó el importe del nivel fijado como objetivo anual, multiplicando el importe medio de los depósitos con cobertura en 2020 por dicho coeficiente y dividiendo el resultado de ese cálculo por ocho.

En este sentido, si bien la JUR está obligada a proporcionar a las entidades, mediante la Decisión impugnada, explicaciones relativas al método de determinación del nivel fijado como objetivo anual, tales explicaciones han de ser coherentes con las facilitadas por la JUR durante el procedimiento judicial y deben referirse al método realmente aplicado. Pues bien, no ha sucedido así en el presente asunto.

En efecto, de las explicaciones proporcionadas por la JUR durante la vista se desprende, en esencia, que calculó el nivel fijado como objetivo anual para el período de contribución de 2021 siguiendo un método en cuatro etapas, de las cuales las dos últimas consistieron en deducir del nivel fijado como objetivo final los recursos financieros disponibles en el seno del FUR, con vistas a calcular el importe que quedaba por percibir hasta el final del período inicial y dividiendo este importe por tres.

Pues bien, el Tribunal General señala que las dos últimas etapas de este cálculo no se plasman, en modo alguno, en la fórmula matemática presentada en la Decisión impugnada como base para la determinación del importe del nivel fijado como objetivo anual.

⁵ Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones *ex ante* a los mecanismos de financiación de la resolución (DO 2015, L 11, p. 44).

Por otra parte, esta observación no queda desvirtuada por la afirmación de la JUR de que había publicado, en mayo de 2021, la ficha técnica que contenía un rango para indicar los eventuales importes del nivel fijado como objetivo final y, en su sitio de Internet, el importe de los recursos financieros disponibles en el FUR. En efecto, con independencia de si la demandante tenía realmente conocimiento de esos importes, estos no le permitían, por sí solos, saber que la JUR efectivamente había aplicado las dos últimas etapas, debiendo precisarse, además, que la fórmula matemática ni siquiera los mencionaba.

Existen otras incoherencias similares que también afectan al modo en que se fijó el coeficiente del 1,35 %, que, sin embargo, desempeña un papel primordial en dicha fórmula matemática. En efecto, de las explicaciones aportadas por la JUR en la vista se infiere que el citado coeficiente se fijó de forma que pudiera justificar el resultado del cálculo del importe del nivel fijado como objetivo anual, es decir, después de que la JUR hubiera calculado este importe siguiendo las cuatro etapas del método realmente aplicado. Pues bien, lo anterior no se desprende, en modo alguno, de la Decisión impugnada.

Además, el rango en el que se situaba, según la ficha técnica, el importe estimado del nivel fijado como objetivo final resulta incoherente con el rango de la tasa de crecimiento de los depósitos con cobertura, comprendido entre el 4 % y el 7 % que figura en Decisión impugnada. En efecto, la JUR señaló en la vista que, a efectos de determinar el nivel fijado como objetivo anual, había tomado en consideración la tasa de crecimiento del 4 % de los depósitos con cobertura —que era la más baja del segundo rango mencionado— y que, de este modo, había estimado el nivel fijado como objetivo final en 75 000 millones de euros —que constituía el valor más alto del primer rango—. Así pues, resulta que existe una discordancia entre ambos rangos. En estas circunstancias, la demandante no estaba en disposición de comprender el modo en que la JUR había empleado el rango relativo a la tasa de evolución de esos depósitos para calcular el nivel fijado como objetivo final.

El Tribunal General considera, en lo que atañe a la determinación del nivel fijado como objetivo anual, que el método realmente aplicado por la JUR, tal como se expuso en la vista, no se corresponde con el que se describe en la Decisión impugnada, de modo que ni las entidades ni el Tribunal podían identificar, sobre la base de la Decisión impugnada, los verdaderos motivos en consideración a los cuales se fijó ese nivel. En consecuencia, la Decisión impugnada adolece de vicios de motivación en lo que se refiere al cálculo del nivel fijado como objetivo anual.

Considerando probadas las causas de ilegalidad de la Decisión impugnada, el Tribunal General la anula en cuanto afecta a la demandante.

Sin embargo, dadas las circunstancias del presente asunto, decide mantener los efectos de la citada Decisión, en lo que respecta a la demandante, hasta que entre en vigor, en un plazo razonable que no podrá exceder de seis meses a partir de la fecha del pronunciamiento de la esta sentencia, una nueva decisión de la JUR por la que se fije la aportación *ex ante* al FUR de la demandante para el período de contribución de 2021.