



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-112/22

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,
Näringsverksamhet**

**y
Länsförsäkringar Bank AB**

**contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta ampliada) de 17 de abril de 2024

«Ayudas de Estado — Legislación fiscal sueca — Impuesto sobre el riesgo sistémico de las entidades de crédito — Decisión de no plantear objeciones — Carácter selectivo — Objetivo de la medida — Excepción al sistema de referencia»

1. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Fase preliminar y fase contradictoria — Obligación de la Comisión de iniciar el procedimiento contradictorio en caso de dificultades serias — Circunstancias que permiten acreditar la existencia de esas dificultades — Control jurisdiccional — Carga de la prueba*

[Arts. 107 TFUE y 108 TFUE; Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, art. 4, aps. 3 y 4]

(véanse los apartados 21 a 26)

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Medida que confiere una ventaja fiscal — Marco de referencia para determinar la existencia de una ventaja — Delimitación material — Medida que constituye su propio marco de referencia — Requisitos — Régimen fiscal claramente delimitado, que persigue objetivos específicos*

(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 30 a 32, 46 y 47)

3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Medida que confiere una ventaja fiscal — Impuesto sobre el riesgo sistémico de las entidades de crédito — Impuesto que pretende proporcionar un margen presupuestario para la gestión de futuras crisis financieras — Base imponible del impuesto determinada en función de las deudas de las entidades de crédito — Base imponible del impuesto determinada en coherencia con el objetivo de ese impuesto — La Comisión puede concluir que falta el carácter selectivo del impuesto sin incoar el procedimiento de investigación formal*

(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 56 a 61)

4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Medida que confiere una ventaja fiscal — Impuesto sobre el riesgo sistémico de las entidades de crédito — Impuesto que pretende proporcionar un margen presupuestario para la gestión de futuras crisis financieras — Entidades sujetas al impuesto — Entidades de crédito que hayan acumulado un volumen de deudas que exceda el umbral establecido por la Ley — Identificación de los sujetos pasivos y fijación del umbral de sujeción constituyen competencias propias del Estado miembro — Identificación de los sujetos pasivos y fijación del umbral de sujeción efectuados en coherencia con el objetivo del impuesto — La Comisión puede concluir que falta el carácter selectivo del impuesto sin incoar el procedimiento de investigación formal*

(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 71 a 82 y 88 a 99)

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Medida que confiere una ventaja fiscal — Impuesto sobre el riesgo sistémico de las entidades de crédito — Impuesto que pretende proporcionar un margen presupuestario para la gestión de futuras crisis financieras — Entidades sujetas al impuesto — Entidades de crédito que hayan acumulado un volumen de deudas que exceda el umbral establecido por la Ley — Toma en consideración de las deudas de las sucursales a efectos del control de dicho umbral — Procedencia — La Comisión puede concluir que falta el carácter selectivo del impuesto sin incoar el procedimiento de investigación formal*

(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 103 a 106)

6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Excepción al sistema tributario general — Diferenciación entre empresas que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable — Criterios de apreciación — Comparación a la luz del objetivo perseguido por el régimen tributario común en su conjunto*

(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 116 a 124 y 127)

Resumen

Pronunciándose en formación ampliada, el Tribunal General desestima el recurso de anulación interpuesto contra la Decisión de la Comisión Europea mediante la que esta decidió que un impuesto sueco sobre el riesgo sistémico exigible a las entidades de crédito no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.¹ Para ello, el Tribunal General examina en detalle la conclusión alcanzada por la Comisión de que ese impuesto no cumplía el criterio de selectividad previsto en la disposición citada.

En 2021, el Reino de Suecia notificó a la Comisión un proyecto de ley relativo a un impuesto sobre el riesgo sistémico de las entidades de crédito (en lo sucesivo, «impuesto»), que deben abonar todas las entidades de crédito suecas cuando la suma de sus deudas supere el umbral de 150 000 000 000 de coronas suecas (SEK) para los ejercicios fiscales que comienzan en 2022. Para los ejercicios fiscales que comiencen en 2023 o más tarde, este umbral se multiplicará por un factor. El proyecto notificado prevé, además, la tributación de las entidades de crédito extranjeras cuando tengan deudas atribuibles a las actividades mercantiles desarrolladas a través de una sucursal sueca cuya suma supere el valor de los mencionados umbrales. En total, nueve entidades de crédito presentan un volumen de deudas que excede los umbrales previstos.

Para el ejercicio fiscal de 2022, el tipo impositivo del impuesto se fijó en el 0,05 % de la suma de las deudas de las entidades de crédito sujetas al impuesto. Para el ejercicio fiscal de 2023, este tipo debía incrementarse al 0,06 %.

Sin incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión consideró que este impuesto no constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, ya que no cumplía el criterio de selectividad.

Al considerar que la Comisión había vulnerado sus derechos de procedimiento al adoptar dicha Decisión sin incoar el procedimiento de investigación formal, una asociación sueca de banqueros y una entidad financiera miembro de dicha asociación interpusieron un recurso de anulación ante el Tribunal General.

Apreciación del Tribunal General

Dado que la Comisión está obligada a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, si, a la luz de la información obtenida durante la fase de examen previo, sigue encontrándose ante serias dificultades de apreciación de la medida notificada con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, las demandantes alegan que la Comisión debería haber encontrado tales serias dificultades por lo que respecta al carácter selectivo del impuesto.

Conforme a reiterada jurisprudencia, para calificar a una medida fiscal nacional de selectiva, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, la Comisión debe identificar, en un primer momento, el sistema de referencia, es decir, el régimen tributario «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate, y demostrar, en un segundo momento, que la medida fiscal en cuestión supone una excepción a ese sistema de referencia, por cuanto introduce diferenciaciones entre operadores económicos que, con respecto al objetivo asignado a dicho sistema, se encuentran en una

¹ Decisión COM(2021) 8637 final de la Comisión Europea, de 24 de noviembre de 2021, relativa a la medida estatal SA.56348 (2021/N) Suecia: impuesto sueco sobre las entidades de crédito (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

situación fáctica y jurídica comparable. En un tercer momento, la Comisión debe comprobar si la diferenciación introducida está justificada porque resulta de la naturaleza o de la estructura del sistema en el que la medida se enmarca.

Por lo que respecta a las dos primeras etapas expuestas anteriormente, de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión definió, de manera no cuestionada, que el sistema de referencia estaba limitado al impuesto.

Sobre esa base, concluyó, por una parte, que el sistema de referencia no había sido concebido de manera manifiestamente discriminatoria y, por otra parte, que la no sujeción de determinados tipos de operadores y de los operadores cuyas deudas acumuladas eran inferiores al umbral fijado en el proyecto de ley no constituía una excepción al sistema de referencia.

En apoyo de su recurso, las demandantes rebaten esta conclusión de la Comisión.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la afirmación de la Comisión de que el sistema de referencia y, por consiguiente, el impuesto, no se habían concebido de manera manifiestamente discriminatoria, el Tribunal General desestima las diferentes alegaciones de las demandantes según las cuales la Comisión debería haber encontrado serias dificultades a este respecto en la medida en que los parámetros del impuesto eran manifiestamente incompatibles con su objetivo.

A este respecto, el Tribunal General comienza precisando que del proyecto de ley sueca se desprende que el objetivo del impuesto es reforzar las finanzas públicas con el fin de proporcionar un margen para la gestión de futuras crisis financieras imponiendo el pago del impuesto a las grandes entidades de crédito cuya inviabilidad o perturbación grave plantearía, a título individual y debido a su tamaño e importancia para el funcionamiento del sistema financiero, un riesgo sistémico y tendría un impacto muy negativo en el sistema financiero y en la economía en general, provocando así costes indirectos significativos para la sociedad.

Hecha esta precisión, el Tribunal General desestima, en primer lugar, las alegaciones según las cuales la elección del legislador sueco de determinar la base imponible del impuesto en función de las deudas de las entidades de crédito era contraria al objetivo de dicho impuesto. A este respecto, el Tribunal General subraya que el impuesto tiene por objeto reforzar las finanzas públicas nacionales con el fin de proporcionar un margen para la gestión de futuras crisis financieras, teniendo en cuenta que, cuanto mayor sea el nivel de las deudas de una entidad de crédito, mayor será el riesgo para el sistema financiero. De ello se desprende que la definición de la base imponible del impuesto en función del nivel de deuda de las entidades sujetas al impuesto, con el fin de distinguir entre las entidades de crédito en función de que su impacto en el sistema financiero sea mayor o menor, es coherente con el objetivo perseguido.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima las alegaciones de las demandantes que cuestionan la determinación de las entidades sujetas al impuesto.

En este contexto, las demandantes invocaron una incoherencia entre la identificación de las entidades sujetas al impuesto y los regímenes establecidos respectivamente por la Directiva 2014/59² y por el Reglamento n.º 575/2013,³ y el Tribunal General señala que los objetivos perseguidos por dichos regímenes son diferentes del objetivo perseguido por el impuesto notificado.

Según el Tribunal General, tampoco resultan convincentes las críticas a la selección de las entidades sujetas al impuesto basadas en el entorno competitivo del sector financiero sueco y en el hecho de que numerosas entidades financieras no sujetas al impuesto, que compiten con las entidades de crédito sujetas al impuesto, también generan costes indirectos para la sociedad.

A este respecto, el Tribunal General recuerda, por un lado, que el Reino de Suecia tenía derecho a determinar, mediante el ejercicio de sus competencias propias en materia de fiscalidad directa y dentro del respeto de su autonomía fiscal y del Derecho de la Unión, el hecho imponible del impuesto y la base imponible de dicho impuesto. Por otro lado, las demandantes no han cuestionado la capacidad de las grandes entidades de crédito de provocar, por sí solas, a título individual, debido a su inviabilidad, un riesgo sistémico, que tendría un impacto muy negativo en el sistema financiero y en la economía en general y provocaría costes indirectos significativos para la sociedad. Tampoco han demostrado que la inviabilidad de las entidades no sujetas al impuesto, incluso consideradas colectivamente, tendría las mismas consecuencias.

En tercer lugar, el Tribunal General considera que las demandantes tampoco han expuesto argumentos que permitan considerar que el umbral fijado para la sujeción al impuesto de las entidades de crédito es manifiestamente inadecuado a la luz de los objetivos de este último.

Dado que la determinación del nivel del umbral de tributación y de los métodos de cálculo de la base imponible también entran dentro del margen de apreciación del legislador nacional, no puede impedirse al Reino de Suecia, por un lado, que establezca un impuesto con un umbral de tributación y, por otro lado, que establezca un dispositivo de modulación que pueda llegar a ser una exención de las entidades de crédito que se encuentren por debajo del referido umbral, siempre que estos elementos no contradigan el objetivo del impuesto. Pues bien, según el Tribunal General, el umbral de 150 000 000 000 de SEK, que no es manifiestamente discriminatorio, es conforme con el objetivo del impuesto, y lo es aún más en la medida en que la aplicación de este umbral garantiza que los sujetos pasivos del impuesto representen el 90 % del total del balance agregado de todas las entidades de crédito en Suecia. Por otra parte, de los autos se desprende que no existía ninguna entidad de crédito no sujeta al impuesto cuyo nivel de deudas se aproximara al umbral de 150 000 000 000 de SEK.

En cuarto lugar, el Tribunal General desestima las alegaciones de las demandantes que impugnan el mecanismo de consolidación previsto para las situaciones intragrupo, en virtud del cual las deudas de las sucursales se tienen en cuenta a efectos del cálculo del umbral de sujeción de las entidades de crédito. En efecto, dado que las sucursales de una entidad de crédito sueca están vinculadas a esta última y que, por lo tanto, su inviabilidad también produciría efectos en Suecia, no procede considerar que la Comisión debería haber albergado dudas en cuanto a dicho mecanismo.

² Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190).

³ Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1).

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la constatación de la Comisión de que la falta de sujeción al impuesto de determinados tipos de operadores financieros y de entidades de crédito cuyas deudas acumuladas fueran inferiores al umbral de 150 000 000 000 de SEK no constituía una excepción al sistema de referencia, el Tribunal General recuerda que falta el carácter selectivo de un impuesto si las diferencias de tributación y las ventajas que puedan derivarse, proceden de la aplicación pura y simple, sin excepciones, del régimen «normal», si las situaciones comparables son tratadas de manera comparable y si tales dispositivos de modulación no menoscaban el objetivo del impuesto en cuestión.

Pues bien, por lo que respecta a la falta de sujeción de las entidades de crédito cuyas deudas no superaban el umbral de 150 000 000 000 millones de SEK, el Tribunal General señala que las demandantes no han demostrado la existencia de un conjunto de indicios concordantes que permita demostrar que las entidades de crédito cuyas deudas superaban ese umbral se encontraban, a la luz del objetivo del impuesto, en una situación fáctica y jurídica comparable a la de las entidades de crédito cuyas deudas no superaban dicho umbral. Por lo que respecta a la no sujeción de otras entidades financieras, como los fondos hipotecarios, el Tribunal General subraya, además, que una mera relación de competencia no puede llevar por sí misma a la conclusión de que estas entidades se encuentran, a la luz del objetivo del impuesto, en una situación fáctica y jurídica comparable a la de las entidades de crédito sujetas a dicho impuesto.

Por tanto, las alegaciones de las demandantes sobre la existencia de excepciones al sistema de referencia no permiten demostrar que la Comisión debería haber encontrado serias dificultades en el marco de su apreciación a este respecto.

A la luz de todas las consideraciones anteriores, el Tribunal General concluye que las demandantes no han demostrado que la Comisión debería haber albergado dudas en cuanto a la calificación del impuesto en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que deberían haberla llevado a incoar el procedimiento de investigación formal. En consecuencia, el Tribunal General desestima el recurso en su totalidad.