



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

de 13 de julio de 2018\*

«Política económica y monetaria — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Artículo 4, apartados 1, letra d), y 3, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 — Cálculo del ratio de apalancamiento — Negativa del BCE a autorizar a la demandante a que excluya del cálculo del ratio de apalancamiento las exposiciones que cumplan determinados requisitos — Artículo 429, apartado 14, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 — Facultad discrecional del BCE — Errores de Derecho — Error manifiesto de apreciación»

En el asunto T-751/16,

**Confédération nationale du Crédit mutuel**, con domicilio social en París (Francia), representada por la Sra. M. Grégoire y el Sr. C. De Jonghe, abogados,

parte demandante,

contra

**Banco Central Europeo (BCE)**, representado por los Sres. K. Lackhoff, R. Bax y G. Bassani, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. H.-G. Kamann y F. Louis, abogados,

parte demandada,

apoyado por

**República de Finlandia**, representada por el Sr. S. Hartikainen, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión ECB/SSM/2016-9695000CG7B84NLR5984/92 del BCE, de 24 de agosto de 2016, adoptada con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra d), y al artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63), y al artículo 429, apartado 14, del 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; corrección de errores en DO 2013, L 208, p. 68, DO 2013, L 321, p. 6, y DO 2017, L 20, p. 2),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

integrado por el Sr. M. Prek (Ponente), Presidente, y los Sres. E. Buttigieg, F. Schalin y B. Berke y la Sra. J. Costeira, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: francés.

Secretario: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de abril de 2018;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 Crédit mutuel es un grupo bancario descentralizado, constituido por una red de cajas locales con estatuto de sociedades cooperativas, del que la demandante, Confédération nationale du Crédit mutuel, constituye el órgano central, de conformidad con los artículos L.511-30 y L.511-31 del code monétaire et financier (Código Monetario y Financiero francés; en lo sucesivo, «CMF»). Como entidad significativa en el sentido del artículo 6, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63), está sujeta a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE).
- 2 El 23 de junio de 2015, al amparo del artículo 429, apartado 14, del 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; corrección de errores en DO 2013, L 208, p. 68, DO 2013, L 321, p. 6, y DO 2017, L 20, p. 2), la demandante solicitó al BCE, en su propio nombre y en el de todas las entidades de Crédit mutuel, autorización para excluir del cálculo del ratio de apalancamiento las exposiciones constituidas por los importes que correspondían a productos regulados contratados con la demandante pero que esta debía transferir obligatoriamente a la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), entidad pública francesa.
- 3 Los productos de que se trata son la libreta A, regulada por los artículos L.221-1 a L.221-9 del CMF, la libreta de ahorros popular (LEP), regulada por los artículos L.221-13 a L.221-17-2 del CMF, y la libreta de desarrollo sostenible y solidario (LDD), regulada por el artículo L.221-27 del CMF. De conformidad con el artículo L.221-5 del CMF, una parte proporcional del total de los depósitos captados a través de las libretas A y LDD se centraliza en un fondo de ahorros gestionado por la CDC. Con respecto a los depósitos de las LEP, se les da también ese mismo tratamiento, con arreglo al artículo R.221-58 del CMF.
- 4 El 8 de junio de 2016, el BCE remitió a la demandante un proyecto de decisión por la que se le denegaba la excepción solicitada. El BCE concedió a la demandante un plazo de dos semanas para que formulara observaciones.
- 5 El 21 de junio de 2016, la demandante presentó sus observaciones escritas sobre el proyecto de decisión y solicitó de nuevo poder acogerse a la excepción contemplada en el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 6 El 6 de julio de 2016, se celebró en las instalaciones del BCE una reunión entre los representantes de este y los de la demandante.
- 7 El 24 de agosto de 2016, el BCE adoptó la Decisión ECB/SSM/2016-9695000CG7B84NLR5984/92, de acuerdo con el artículo 4, apartado 1, letra d), y el artículo 10 del Reglamento n.º 1024/2013 y con el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

- 8 El BCE se negó a excluir del cálculo del ratio de apalancamiento de la demandante las exposiciones frente a la CDC constituidas por la parte de los importes depositados a través de las libretas A, LDD y LEP que aquella debía transferir obligatoriamente a la CDC.
- 9 En primer lugar, el BCE reconoció que concurrían los requisitos enunciados en el artículo 429, apartado 14, letras a) a c), del Reglamento n.º 575/2013, dado que, para empezar, la CDC debía ser considerada un ente público; a continuación, las exposiciones frente a la CDC eran tratadas con fines prudenciales de conformidad con el artículo 116, apartado 4 de ese Reglamento y, por último, la demandante estaba obligada a transferir a la CDC una parte proporcional de los ahorros depositados a través de las libretas A, LDD y LEP, con fines de financiación de inversiones de interés general. De igual forma, el BCE subrayó, en esencia, que tales requisitos no se cumplían en lo que respecta a la parte del ahorro regulado para la que no existe obligación de transferencia a la CDC cualesquiera que sean los fines de su utilización.
- 10 En segundo lugar, el BCE consideró que del tenor del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 se infiere que se le ha concedido una facultad discrecional para poder decidir si excluye o no del cálculo del ratio de apalancamiento las exposiciones que cumplan los requisitos enumerados en esa disposición. Básicamente, entendió que, aun cuando concurren dichos requisitos, pueden existir razones prudenciales que justifiquen la denegación de una solicitud de excepción formulada al amparo de la referida disposición. A este respecto, hizo referencia al objetivo de la introducción del ratio de apalancamiento, consistente en facilitar una visión simple y transparente del grado de exposición de una entidad de crédito que no esté ponderado en función del riesgo que representan los distintos componentes de sus exposiciones, con el fin de evitar que estas proliferen excesivamente en relación con sus fondos propios.
- 11 En tercer lugar, el BCE consideró que los importes transferidos a la CDC por la demandante eran, con todo, exposiciones pertinentes a efectos del cálculo de su ratio de apalancamiento, fundándose en tres razones. La primera de ellas, que denominó «primer indicio», se basa en el tratamiento contable del ahorro captado. El BCE entendió que, de la circunstancia de que el ahorro regulado figurase en el pasivo del balance de la demandante y los importes transferidos a la CDC en el activo de su balance cabía inferir que dicha entidad seguía siendo responsable de la exposición constituida por el ahorro captado, incluidas las sumas transferidas a la CDC. Añadió que la demandante estaba obligada a garantizar la gestión de los riesgos operativos vinculados al ahorro regulado. La segunda razón se refiere a la obligación contractual asumida por la demandante de reembolsar los depósitos de sus clientes con independencia de que le sean devueltos los fondos transferidos a la CDC. La tercera razón se basa en la existencia de un intervalo temporal entre los ajustes de las posiciones de la demandante y las de la CDC con fines de reequilibrio. El BCE consideró que, durante ese lapso de tiempo, la demandante podría verse obligada a llevar a cabo ventas de emergencia de activos a la espera de que la CDC le transfiriera fondos. De las expresadas razones dedujo, en suma, que el mecanismo de las transferencias de la CDC a la demandante era imperfecto y suscitaba inquietudes desde el punto de vista prudencial que justificaban la denegación de su solicitud.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 12 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 28 de octubre de 2016, la demandante interpuso el presente recurso.
- 13 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 1 de marzo de 2017, la República de Finlandia solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del BCE. Mediante auto de 16 de mayo de 2017, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal admitió la intervención de la República de Finlandia en apoyo de las pretensiones del BCE y accedió a la solicitud de tratamiento confidencial presentada por la demandante respecto de la parte coadyuvante.

- 14 El 15 de junio de 2017, la República de Finlandia presentó el escrito de formalización de su intervención. La demandante presentó sus observaciones al respecto en el plazo señalado. El BCE no presentó observaciones.
- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de julio de 2017, la demandante solicitó a este que declarara la inadmisibilidad de una parte de la argumentación que figuraba en el escrito de dúplica, por constituir un motivo nuevo invocado en el curso del proceso en el sentido del artículo 84 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 16 En sus observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal el 28 de julio de 2017, el BCE manifestó su postura sobre la solicitud de la demandante alegando que la argumentación en cuestión constituía una ampliación de las alegaciones que ya figuraban en su escrito de contestación y que, en consecuencia, no revestía el carácter inadmisibile denunciado por la demandante.
- 17 A propuesta de la Sala Segunda, el Tribunal decidió remitir el asunto a una Sala ampliada, conforme al artículo 28 de su Reglamento de Procedimiento.
- 18 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Segunda ampliada) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.
- 19 En la vista celebrada el 24 de abril de 2018, se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 20 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada.
  - Condene en costas al BCE.
- 21 El BCE y la República de Finlandia solicitan al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

- 22 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cuatro motivos. El primer motivo, formulado con carácter principal, denuncia que la Decisión impugnada adolece de un vicio de incompetencia. El segundo motivo, formulado con carácter subsidiario respecto del primero, se basa en un error de Derecho del BCE. El tercer motivo, formulado con carácter subsidiario respecto del segundo, se basa en el carácter manifiestamente erróneo y desproporcionado de la Decisión impugnada. El cuarto motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación y la vulneración del principio de buena administración.
- 23 Mediante su primer motivo, la demandante reprocha al BCE haberse irrogado indebidamente una facultad discrecional en la aplicación del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 24 Cabe señalar que los motivos segundo, tercero y cuarto, por su parte, tienen en común que todos ellos rebaten la legalidad del modo en que el BCE ha ejercido esa facultad discrecional, suponiendo que disponga de ella. Por lo tanto, procede examinarlos conjuntamente.

***Sobre el primer motivo, basado en un vicio de incompetencia***

- 25 La demandante sostiene, en esencia, que, como consecuencia de haberse irrogado el BCE una facultad discrecional para la ejecución del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, la Decisión impugnada adolece de un vicio de incompetencia. En particular, la demandante alega que una interpretación del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 en el sentido de que confiere una facultad discrecional al BCE es contraria al principio de atribución de competencias, toda vez que la Comisión Europea es la única que tiene competencia para modificar dicho Reglamento y no puede subdelegar su facultad discrecional. Por otro lado, según la demandante, el empleo del verbo «poder» en la redacción del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 no implica automáticamente que se haya conferido al BCE una facultad discrecional, y tanto la exigencia de unos requisitos para la concesión de la excepción prevista por esa disposición como los objetivos perseguidos por el legislador y los principios de buena administración y de seguridad jurídica se oponen al reconocimiento de tal facultad discrecional y sugieren, más bien, que el BCE únicamente dispone de una mera facultad de verificación del cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 26 El BCE, apoyado por la República de Finlandia, rebate los argumentos de la demandante.
- 27 Procede señalar que la competencia del BCE para adoptar la Decisión impugnada se deriva del Reglamento n.º 1024/2013 y que el alcance de sus facultades está determinado por el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 28 Por lo que se refiere a la competencia del BCE para adoptar la Decisión impugnada, ha de recordarse que, en virtud del artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1024/2013, el BCE tiene la misión de «velar por el cumplimiento de los actos a los que hace referencia en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, que imponen requisitos prudenciales a las entidades de crédito en materia de fondos propios, titulización, limitación de grandes exposiciones, liquidez, apalancamiento, y notificación y publicación de información sobre estas cuestiones». Por otro lado, dado que la demandante es una entidad significativa conforme al artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 1024/2013, la ejecución de esa misión incumbe directamente al BCE y no a las autoridades nacionales, con arreglo al Mecanismo Único de Supervisión (MUS) (sentencia de 16 de mayo de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, recurrida en casación, EU:T:2017:337, apartado 63).
- 29 De conformidad con el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1024/2013, «a los efectos de desempeñar las funciones que le atribuye el presente Reglamento, y con el objetivo de garantizar una supervisión rigurosa, el BCE aplicará toda la legislación aplicable de la Unión». Esa legislación aplicable incluye el Reglamento n.º 575/2013.
- 30 En cuanto al alcance de las facultades del BCE al aplicar el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, introducido en ese Reglamento mediante el Reglamento Delegado (UE) 2015/62 de la Comisión, de 10 de octubre de 2014, por el que se modifica el Reglamento n.º 575/2013 en lo relativo al ratio de apalancamiento (DO 2015, L 11, p. 37), esa disposición precisa que «las autoridades competentes podrán permitir que una entidad excluya de la medida de la exposición las exposiciones que cumplan todas las condiciones siguientes: a) ser exposiciones frente a entes del sector público; b) ser tratadas de conformidad con el artículo 116, apartado 4; c) derivarse de depósitos que la entidad esté legalmente obligada a transferir al ente del sector público mencionado en la letra a) con fines de financiación de inversiones de interés general».
- 31 Por tanto, el presente motivo conlleva la necesidad de verificar si el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 debe interpretarse en el sentido de que atribuye a las autoridades competentes —y, por ende, al BCE— la facultad discrecional de denegar la concesión de una

excepción aunque se cumplan los requisitos enunciados en esa disposición o si, por el contrario, debe entenderse que les atribuye una potestad reglada que determina la concesión imperativa de la excepción si concurren tales requisitos.

- 32 La demandante basa su interpretación del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 en el postulado de que la Comisión no podía lícitamente atribuir a las autoridades competentes una facultad discrecional para la ejecución de esa disposición, y sostiene que dicha norma debe interpretarse conforme al Tratado.
- 33 Según jurisprudencia reiterada, una norma de Derecho derivado de la Unión Europea debe interpretarse, en la medida de lo posible, de la manera que mejor se adecue a las disposiciones del Tratado y a los principios generales del Derecho de la Unión (sentencias de 4 de octubre de 2007, *Schutzverband der Spirituosen-Industrie*, C-457/05, EU:C:2007:576, apartado 22; de 10 de julio de 2008, *Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, apartado 174, y de 25 de noviembre de 2009, *Alemania/Comisión*, T-376/07, EU:T:2009:467, apartado 22).
- 34 Sin embargo, como se desprende del uso de la expresión «en la medida de lo posible» en la jurisprudencia citada en el apartado 33 de la presente sentencia, esta jurisprudencia no es aplicable cuando se trate de una disposición cuyo sentido sea claro y carente de ambigüedad y que, por lo tanto, no requiera interpretación alguna (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de noviembre de 2009, *Alemania/Comisión*, T-376/07, EU:T:2009:467, apartado 22). En caso contrario, el principio de interpretación conforme de las normas de Derecho derivado de la Unión serviría de fundamento para realizar una interpretación *contra legem* de dicha disposición, lo cual sería inadmisibles (véase, en ese sentido, el auto de 17 de julio de 2015, *EEB/Comisión*, T-685/14, no publicado, EU:T:2015:560, apartado 31 y jurisprudencia citada). Cuando una disposición que tiene un sentido claro y carente de ambigüedad es objeto de una excepción de ilegalidad con arreglo al artículo 277 TFUE, corresponde únicamente al Tribunal comprobar su conformidad con las disposiciones del Tratado y con los principios generales del Derecho de la Unión.
- 35 Procede señalar que, en el marco del presente motivo, la demandante se limita a sostener que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 debe interpretarse en el sentido de que atribuye al BCE una potestad reglada y no una facultad discrecional, pero no propone ninguna excepción de ilegalidad contra esa disposición con arreglo al artículo 277 TFUE, como confirmó en la vista. Por lo tanto, la demandante no cuestiona la validez de dicha disposición, sino que esgrime unos argumentos que conciernen únicamente a su interpretación.
- 36 Por tanto, es preciso comprobar si el sentido del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 es claro y carente de ambigüedad o si, por el contrario, puede prestarse a una interpretación conforme a las disposiciones del Tratado y a los principios generales del Derecho de la Unión. En efecto, sólo en este segundo caso procederá verificar si, como sostiene la demandante, la Comisión no podía lícitamente atribuir a las autoridades competentes una facultad discrecional para la ejecución del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 y si, en consecuencia, debe entenderse que este artículo les otorga una potestad reglada.
- 37 A efectos de determinar el alcance exacto del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, procede tener en cuenta no sólo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2005, *VEMW y otros*, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 38 En cuanto a la interpretación literal del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, es preciso observar que la mención de que las «autoridades competentes podrán permitir que una entidad excluya de la medida de la exposición las exposiciones que cumplan todas las condiciones siguientes» implica necesariamente que esa disposición, en parte, impone una potestad reglada a las autoridades competentes y, en parte, les otorga una facultad discrecional.

- 39 Por un lado, el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 establece tres requisitos que se imponen a las autoridades competentes, de modo que estas no pueden conceder una excepción si no se cumplen esos requisitos, en cuyo caso, en virtud de la potestad reglada que les ha sido atribuida, deben denegar la posibilidad de acogerse a la referida disposición.
- 40 Por otro lado, en caso de que concurran esos requisitos, las autoridades competentes «podrán», es decir, tendrán la posibilidad de conceder una excepción. La referencia a dicha posibilidad implica necesariamente el derecho de las autoridades competentes a concederla o no. En este sentido tienen, por tanto, una facultad discrecional.
- 41 Por consiguiente, ha de concluirse que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 tiene un tenor claro y carente de ambigüedad, de lo que se sigue que las autoridades competentes disponen de una facultad discrecional para la ejecución de esa disposición, siempre que se cumplan los requisitos que se establecen en ella.
- 42 Esta conclusión también es coherente con una interpretación contextual y teleológica del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 43 En lo que respecta a la interpretación contextual del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, cabe señalar que el ejercicio de una facultad discrecional corresponde a una de las tres modalidades de aplicación de las excepciones que figuran en el expresado Reglamento.
- 44 En efecto, de la sistemática general del Reglamento n.º 575/2013 resulta que este contempla, a la vez, excepciones aplicables de pleno Derecho, es decir, sin que sea necesaria la intervención de las autoridades competentes, como la establecida en el artículo 429, apartado 13, del citado Reglamento; excepciones que implican la intervención de las autoridades competentes en el ejercicio de una competencia reglada, como la contemplada en el artículo 78, apartado 1, de ese mismo Reglamento, e incluso excepciones que entrañan el ejercicio de una potestad discrecional por parte de esas mismas autoridades. Además del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, una de las excepciones comprendidas en esta tercera categoría es el artículo 10, apartado 1, del mismo Reglamento (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2017, *Crédit mutuel Arkéa/BCE*, T-712/15, recurrida en casación, EU:T:2017:900, apartados 67 y 68).
- 45 En lo concerniente a la interpretación teleológica del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, en la medida en que se refiere a la eventual exclusión de ciertas exposiciones del cálculo del ratio de apalancamiento de las entidades de crédito, resultan pertinentes tanto los objetivos que se persiguen con la introducción de un ratio de apalancamiento como aquellos a los que responde específicamente el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 46 En primer lugar, en lo que se refiere a los objetivos que se persiguen con la introducción de un ratio de apalancamiento, más la obligación de las entidades de crédito de publicar su ratio de apalancamiento y, eventualmente, de respetar ciertos niveles de apalancamiento, del considerando 90 del Reglamento n.º 575/2013 se infiere que la intención del legislador fue disuadir a las entidades de crédito de incurrir en un apalancamiento excesivo. Tanto de este considerando como de las definiciones recogidas en el artículo 4, apartado 1, puntos 93 y 94, de ese Reglamento resulta que el apalancamiento excesivo alude a una situación en la que una entidad de crédito financia una parte excesivamente importante de sus inversiones mediante el endeudamiento en lugar de recurrir a los fondos propios, de tal suerte que surge el riesgo de que la entidad de crédito no disponga de fondos propios suficientes para hacer frente al reembolso de sus deudas y se vea obligada a realizar ventas de urgencia de algunos de sus activos. Las consecuencias negativas de esta reducción urgente del apalancamiento durante la crisis financiera han quedado descritas en los siguientes términos en el considerando 90 del Reglamento n.º 575/2013: «la presión a la baja sobre los precios de los activos se vio así exacerbada, causando pérdidas adicionales tanto a las entidades de crédito como a las empresas».

de inversión, lo que, a su vez, redujo aún más sus fondos propios. Los resultados últimos de esta espiral negativa fueron una disminución del crédito disponible para la economía real y una crisis más larga y profunda».

- 47 En este marco, el ratio de apalancamiento tiene por objeto permitir una estimación del nivel de fondos propios de una entidad de crédito con respecto a sus exposiciones, al margen del nivel de riesgo que entrañe cada una de esas exposiciones. Esto resulta confirmado por el considerando 91 del Reglamento n.º 575/2013, que subraya que «requisitos de fondos propios [...] bas[ados] en el riesgo [...] no bastan para impedir que las entidades asuman un riesgo de apalancamiento excesivo e insostenible», y por los trabajos del Comité de Basilea, al que hacen referencia los considerandos 92 y 93 del Reglamento n.º 575/2013. En efecto, en la publicación del Comité de Basilea sobre los acuerdos de Basilea III, que se adjunta como anexo al escrito de contestación, el coeficiente de apalancamiento se configura como «un coeficiente de apalancamiento sencillo, transparente e independiente del nivel de riesgo, que sirv[e] de medida complementaria creíble a los requerimientos de capital». Esta falta de ponderación en función del riesgo del ratio de apalancamiento queda plasmada en la descripción de su metodología de cálculo, según figura en el artículo 429, apartado 2, del Reglamento n.º 575/2013. En dicho artículo se precisa que el ratio de apalancamiento se calculará «como la medida del capital de la entidad dividido por la medida de la exposición total de la entidad y se expresará como porcentaje». No se menciona ponderación alguna en función del nivel de riesgo de las exposiciones.
- 48 No obstante, es preciso observar que ese objetivo no tiene carácter absoluto, toda vez que el Reglamento n.º 575/2013 contempla la posibilidad de que el perfil de riesgo particularmente bajo de algunas exposiciones se refleje en el cálculo del ratio de apalancamiento de las entidades de crédito de que se trate.
- 49 Esto queda de manifiesto, por un lado, en el considerando 95 del Reglamento n.º 575/2013, según el cual «al analizar el impacto del ratio de apalancamiento sobre distintos modelos de negocio, resulta oportuno prestar particular atención a aquellos modelos de negocio que se consideran fuente de bajo riesgo, como la actividad de préstamo hipotecario y de financiación especializada para administraciones regionales, autoridades locales o entes del sector público». Tal intención figura expresada en el artículo 511 del mismo Reglamento, titulado «Apalancamiento», del que resulta, en esencia, que el informe que la Autoridad Bancaria Europea (ABE) debe remitir a la Comisión para que esta pueda decidir, en su caso, proponer al legislador que obligue a respetar ciertos niveles adecuados de apalancamiento debe incluir «la definición de los modelos de negocio que reflejen los perfiles globales de riesgo de las entidades y la introducción de niveles diferenciados del ratio de apalancamiento para dichos modelos de negocio».
- 50 Por otro lado, mediante el Reglamento Delegado 2015/62, adoptado en virtud del artículo 456, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 575/2013, se introdujo en este último Reglamento precisamente el artículo 429, apartado 14, que prevé la posibilidad de que se excluyan ciertas exposiciones del cálculo del ratio de apalancamiento.
- 51 En segundo lugar, en lo que se refiere a los objetivos perseguidos con la introducción del artículo 429, apartado 14, en el Reglamento n.º 575/2013, conviene señalar que, según el considerando 12 del Reglamento Delegado 2015/62, los cambios introducidos por este «deberían mejorar la comparabilidad del ratio de apalancamiento divulgado por las entidades y contribuir a evitar que se induzca a error a los participantes en el mercado en cuanto al apalancamiento real de las entidades».
- 52 Del tenor del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, reproducido en el apartado 30 de la presente sentencia, resulta que dicha disposición solo puede aplicarse si se cumplen tres requisitos. En primer término, las exposiciones que pueden ser excluidas del cálculo del ratio de apalancamiento deben ser exposiciones frente a entes del sector público. A continuación, deben ser tratadas de

- conformidad con el artículo 116, apartado 4, del Reglamento n.º 575/2013. Por último, tales exposiciones deben derivarse de depósitos que la entidad esté legalmente obligada a transferir al ente del sector público en cuestión con fines de financiación de inversiones de interés general.
- 53 Es preciso señalar que, mediante esta excepción, la Comisión, con el refrendo del legislador, ha previsto la posibilidad de que las exposiciones de una entidad de crédito frente a entes del sector público que, dada la garantía del Estado, presenten el mismo riesgo bajo que las exposiciones frente a dicho Estado y que no se deban a una decisión de inversión por su parte —por cuanto que la entidad de crédito está obligada a transferir los importes de que se trata— no sean pertinentes a efectos del cálculo del ratio de apalancamiento y puedan ser, por tanto, excluidas de este.
- 54 En efecto, el artículo 116, apartado 4, del Reglamento n.º 575/2013 dispone que, «en circunstancias excepcionales, las exposiciones frente a entes del sector público podrán recibir el mismo tratamiento que las exposiciones frente a la administración central, la administración regional o la autoridad local en cuya jurisdicción estén establecidos, cuando, a juicio de las autoridades competentes de dicha jurisdicción, no haya diferencia de riesgos entre tales exposiciones debido a la existencia de una garantía adecuada por parte de la administración central, administración regional o la autoridad local». Esta disposición debe ser interpretada en relación con el artículo 114, apartado 4, de ese mismo Reglamento, que precisa que «se asignará una ponderación de riesgo del 0 % a las exposiciones frente a las administraciones centrales y los bancos centrales de los Estados miembros denominados y financiados en la moneda nacional de la correspondiente administración central y el correspondiente banco central». Por tanto, el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 se refiere exclusivamente a aquellas exposiciones a las que, aplicando el criterio estándar para el cálculo de requisitos mínimos de fondos propios, se les asigna una ponderación del riesgo del 0 %.
- 55 En consecuencia, al aplicar el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 han de conciliarse dos objetivos: por un lado, seguir la lógica del ratio de apalancamiento que determina que se incluya, en el cálculo de dicho coeficiente, la medida de la exposición total de una entidad de crédito, con independencia del nivel de riesgo y, por otro, tener en cuenta el objetivo de la Comisión, refrendado por el legislador, de que, en su caso, determinadas exposiciones que presentan un nivel de riesgo particularmente bajo y que no se derivan de una decisión de inversión de la entidad de crédito no sean pertinentes para el cálculo del ratio de apalancamiento y puedan excluirse de este.
- 56 Pues bien, cabe señalar que reconocer a las autoridades competentes una facultad discrecional para la ejecución del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 permite a estas arbitrar una solución entre esos dos objetivos, atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.
- 57 Por cuanto antecede, procede concluir que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 debe interpretarse en el sentido de que atribuye a las autoridades competentes una facultad discrecional para denegar el otorgamiento de la excepción instituida por dicha disposición, aun cuando se cumplan los requisitos que figuran en ella.
- 58 Habida cuenta del sentido claro y carente de ambigüedad del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, ha de concluirse que esta disposición no puede ser objeto de la interpretación conforme que propugna la demandante. De ello resulta que las alegaciones de la demandante en el sentido de que la Comisión no podía lícitamente atribuir a las autoridades competentes —y, en consecuencia, al BCE— una facultad discrecional no pueden ser tenidas en cuenta para la interpretación de esa disposición, y únicamente serían pertinentes para apoyar una excepción de ilegalidad planteada contra el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 con arreglo al artículo 277 TFUE.
- 59 Por lo tanto, el primer motivo no puede ser acogido.

***Sobre los motivos segundo, tercero y cuarto, mediante los que se cuestiona la legalidad del ejercicio por el BCE de su facultad discrecional***

- 60 Mediante su segundo motivo, la demandante aduce que la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho, por cuanto que priva de todo efecto útil al artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 basándose en la eventualidad de un impago del Estado francés.
- 61 Mediante su tercer motivo, sostiene, en particular, que la Decisión impugnada adolece de errores manifiestos de apreciación. En este sentido, reprocha al BCE haber tenido en cuenta únicamente la finalidad del ratio de apalancamiento, ignorando los objetivos del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013. La demandante arguye asimismo que las razones esgrimidas en la Decisión impugnada no permiten demostrar la pertinencia de las exposiciones frente a la CDC para el cálculo del ratio de apalancamiento. A este respecto, en lo tocante a la primera razón expuesta en la Decisión impugnada, alega que solicitó la aplicación del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 precisamente porque el ahorro regulado figura en su balance. En cuanto a la segunda razón de la Decisión impugnada, alega que el hecho de que el legislador considere que las exposiciones frente a la CDC presentan un riesgo de impago insignificante constituye un factor que el BCE debería haber tenido en cuenta, y que este último no intentó realizar ningún análisis de los riesgos de impago de la CDC. Por lo que respecta a la tercera razón esgrimida en la Decisión impugnada, la demandante aduce que el argumento basado en el intervalo temporal de ajuste de sus posiciones con las de la CDC concierne al ratio de liquidez y que el propio BCE consideró que podía originar un riesgo insignificante en su decisión de 15 de agosto de 2016. Añade que esta razón parte del supuesto de una retirada masiva de ahorro regulado en caso de crisis, el cual no tiene en cuenta la condición de «valor refugio» de dicho ahorro.
- 62 Por último, en su cuarto motivo, la demandante reprocha en particular al BCE haber incumplido su obligación de examinar todas las circunstancias pertinentes del caso en cuestión, como exige el principio de buena administración, basándose en motivos prudenciales de orden general, sin analizar la situación concreta del ahorro regulado en Francia.
- 63 Por otro lado, la demandante sostiene que la mención que hace el BCE en su escrito de dúplica de que la ponderación al 0 % del riesgo en virtud del artículo 114 del Reglamento n.º 575/2013 únicamente es válida cuando se lleva a cabo una valoración con arreglo al criterio estándar de los riesgos constituye un motivo nuevo que debe ser rechazado, de acuerdo con el artículo 84 del Reglamento de Procedimiento.
- 64 El BCE, apoyado por la República de Finlandia, entiende que estos tres motivos deben ser rechazados. Recuerda los límites del control que puede efectuar el Tribunal sobre el ejercicio de una facultad discrecional y añade que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, al constituir una excepción, debe ser objeto de una interpretación estricta. Deduce de ello, en esencia, que, para la interpretación de dicha disposición, es pertinente el objetivo general del expresado Reglamento relativo al ratio de apalancamiento, y no los fines concretos de su artículo 429, apartado 14. A este respecto, señala que, dada la finalidad del ratio de apalancamiento, este debe determinarse independientemente de cualquier ponderación del riesgo.
- 65 En respuesta al segundo motivo, el BCE niega haber privado de efecto útil al artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, por cuanto que, en primer término, este artículo no tiene por objeto establecer la exclusión automática de ciertas exposiciones, sino conferir la facultad discrecional de conceder o no una excepción al término de una evaluación prudencial; a continuación, se ajustó a los límites de su facultad discrecional y, por último, ese artículo no concierne únicamente al ahorro regulado francés, y no puede excluirse que se aplique en otras circunstancias. El BCE recuerda asimismo que los artículos 114 y 116 del Reglamento n.º 575/2013 tratan del cálculo del ratio de fondos propios y no del cálculo del ratio de apalancamiento, y que este no se basa en una

ponderación en función del riesgo. Añade que, para la ejecución del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, el cumplimiento del artículo 116, apartado 4, de este mismo Reglamento es una condición necesaria pero insuficiente.

- 66 En su escrito de dúplica, el BCE aduce que la ponderación del 0 % del riesgo únicamente es válida si se aplica el criterio estándar para el cálculo de la ponderación de los riesgos y no el que se basa en las calificaciones internas. En respuesta a la pretensión de la demandante de que se declare inadmisibles esa parte de su argumentación, alega que la referencia al criterio estándar de cálculo de la ponderación de los riesgos constituye una ampliación de las alegaciones formuladas en su escrito de contestación y que, por tanto, debe declararse admisible.
- 67 En respuesta al tercer motivo, el BCE niega, en particular, haber incurrido en error manifiesto de apreciación al adoptar la Decisión impugnada. A este respecto aduce que la Decisión impugnada es conforme a los objetivos del legislador que resultan del considerando 95 del Reglamento n.º 575/2013, toda vez que la demandante no tiene un modelo de negocio especializado. Alega que no se basó en el hecho de que las exposiciones frente a la CDC figuraran en el balance de las entidades de crédito, sino que únicamente subrayó tal circunstancia como un «primer indicio». Añade que el hecho de que las exposiciones frente a CDC se asimilen a exposiciones frente al Estado francés y se ponderen al 0 % de riesgo a efectos de los requisitos de fondos propios no es pertinente cuando se trata del cálculo del ratio de apalancamiento, y recuerda que los mercados pueden perder repentinamente la confianza en inversiones que suelen considerarse muy seguras. El BCE arguye asimismo que el intervalo temporal de ajuste de las posiciones respectivas de la demandante y de la CDC genera un riesgo adicional de apalancamiento. Al no poder reclamar a la CDC en ese intervalo, en caso de retiradas del ahorro captado, la demandante podría verse obligada a reducir su apalancamiento mediante potenciales ventas forzadas que le causarían importantes pérdidas. Añade que, si bien dicho riesgo de apalancamiento excesivo principia con una falta de liquidez, se diferencia de esta en que se basa en la importancia relativa de las exposiciones financiadas mediante endeudamiento respecto de los fondos propios de una entidad de crédito. Por último, niega que la Decisión impugnada sea incoherente con su decisión de 15 de agosto de 2016 relativa al cálculo del ratio de liquidez por la que concedió a la demandante la autorización que solicitaba, habida cuenta de que tales decisiones conciernen a medidas prudenciales que, aunque conexas, son diferentes, y añade que el ratio de apalancamiento, con el que se persigue evitar que las fuentes de financiación de una entidad de crédito se centren excesivamente en el endeudamiento, constituye «la última red de seguridad prudencial».
- 68 En respuesta al cuarto motivo, el BCE sostiene que la alegación de la demandante basada en la violación del principio de buena administración parte de una confusión con la censura relativa a la existencia de un error manifiesto de apreciación, y se remite a la argumentación esgrimida en respuesta al tercer motivo. Afirma que ofreció a la demandante la posibilidad de exponer con amplitud su punto de vista en el procedimiento administrativo y que, por consiguiente, actuó conforme al principio de buena administración.
- 69 Como ya se ha recordado en los apartados 9 a 11 de la presente sentencia, en la Decisión impugnada, el BCE se negó a acceder a la excepción solicitada en virtud del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013. Subrayó que los importes transferidos a la CDC por la demandante seguían siendo exposiciones pertinentes para el cálculo de su ratio de apalancamiento, en tanto en cuanto el ahorro regulado se basa en un mecanismo de transferencia imperfecto que hace recaer en la demandante el riesgo derivado del ratio de apalancamiento. Para fundar esta conclusión, el BCE alegó tres razones, basadas, primero, en el tratamiento contable del ahorro regulado, el cual demuestra, en su opinión, que la demandante sigue siendo responsable de toda la exposición constituida por el ahorro regulado, incluidas las sumas transferidas a la CDC; segundo, en la obligación contractual de la demandante de reembolsar los depósitos de los clientes con independencia de que recupere los fondos transferidos a la CDC, y, tercero, en la existencia de un intervalo temporal entre los ajustes de las posiciones de la demandante y de la CDC.

- 70 Mediante los motivos segundo, tercero y cuarto, la demandante impugna la conformidad a Derecho de estas razones.
- 71 Habida cuenta de que, por las razones expuestas en el examen del primer motivo, el BCE dispone de una facultad discrecional y, en consecuencia, de un amplio margen de apreciación a la hora de decidir si concede o no el beneficio del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, el control judicial que el Tribunal debe ejercer sobre la conformidad a Derecho de la motivación de la Decisión impugnada no debe llevarle a sustituir la apreciación del BCE por la suya propia, sino que tiene la finalidad de comprobar que la Decisión impugnada no está basada en hechos materialmente inexactos, no está viciada de ningún error de Derecho, ni tampoco de ningún error manifiesto de apreciación, ni de desviación de poder (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 6 de febrero de 2014, CEEES y Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio/Comisión, T-342/11, EU:T:2014:60, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 72 No obstante, de una jurisprudencia reiterada se desprende que, cuando las instituciones disponen de tal facultad de apreciación, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos tiene una importancia aún mayor. Entre esas garantías que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos figura el principio de buena administración, que conlleva para la institución competente la obligación de examinar minuciosamente e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate (sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14, y de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 95).

*Sobre la legalidad de las razones que figuran en el apartado 2.3.3, incisos i) y ii), de la Decisión impugnada*

- 73 En el apartado 2.3.3, inciso i), de la Decisión impugnada, el BCE justificó su decisión de denegar la excepción solicitada señalando que el tratamiento contable del ahorro regulado constituye un primer indicio de que las exposiciones frente a la CDC siguen siendo soportadas por la demandante. A este respecto, observó que el ahorro regulado figura en el pasivo del balance de la demandante y que las exposiciones frente a la CDC figuran en el activo. Indicó, además, que la demandante era responsable de la gestión de los riesgos operativos vinculados a la captación del ahorro regulado.
- 74 En sus escritos, el BCE recuerda que sólo se hizo referencia en la Decisión impugnada al tratamiento contable del ahorro regulado como un «primer indicio» de que las exposiciones frente a la CDC siguen siendo soportadas por la demandante, y sostiene que no se basó en esta circunstancia para denegar la excepción solicitada. Sin embargo, de la sistemática de la Decisión impugnada se desprende que las afirmaciones que figuran en el apartado 2.3.3, inciso i), de la citada Decisión constituyen uno de los argumentos en los que el BCE se apoyó para concluir que los importes transferidos por la demandante a la CDC seguían siendo exposiciones pertinentes para el cálculo de su ratio de apalancamiento. Por consiguiente, es preciso examinar la legalidad del citado argumento.
- 75 En el apartado 2.3.3, inciso ii), de la Decisión impugnada, el BCE subrayó que la demandante estaba sujeta a la obligación contractual de devolver los depósitos de los clientes con independencia de que hubiera recuperado los fondos transferidos a la CDC, y que tal obligación también regía en caso de que esta y el Estado francés incurrieran en impago. Añade que tanto el volumen de las exposiciones frente a la CDC como el hecho de que dichas exposiciones puedan no ser tenidas en cuenta en relación con otros requisitos prudenciales justificaban que se incluyan en el cálculo del ratio de apalancamiento.

- 76 De esta manera, tales consideraciones llevaron al BCE a concluir que las exposiciones frente a la CDC eran pertinentes para el cálculo del ratio de apalancamiento de la demandante, por hallarse esta sujeta a la obligación de reembolsar a los ahorradores los importes que tuvo que transferir a la CDC aun cuando resultara imposible a esta última devolverle los citados importes.
- 77 Ha de señalarse que el único ejemplo mencionado en la Decisión impugnada de una situación en la que resultara imposible a la CDC devolver los citados importes es la de impago del Estado francés. Preguntado en la vista, el BCE confirmó que era el único supuesto que había contemplado.
- 78 Mediante su segundo motivo, la demandante reprocha al BCE haber incurrido en error de Derecho, privando de efecto útil al artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013. La demandante formula una crítica similar en el marco del tercer motivo, en cuanto que censura al BCE por haber tenido únicamente en cuenta la finalidad del ratio de apalancamiento, ignorando los objetivos del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013. En lo que respecta, más concretamente, a la primera razón esgrimida en la Decisión impugnada, la demandante recuerda que solicitó la aplicación del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 precisamente porque el ahorro regulado figura en su balance.
- 79 A este respecto, conviene señalar que, aunque el BCE tiene libertad para decidir, en el ejercicio de la facultad discrecional que le reconoce el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, si concede o no la excepción prevista por esta disposición, dicha facultad debe ejercerse sin incumplir los objetivos perseguidos por esa excepción y sin privarla de su efecto útil (véase, en ese sentido, por analogía, la sentencia de 15 de diciembre de 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, apartados 48 y 49 y jurisprudencia citada).
- 80 Por las razones expuestas en los apartados 45 a 56 de la presente sentencia, ha de entenderse que el objetivo del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 consiste en permitir a las autoridades competentes arbitrar una solución entre, de un lado, la lógica del ratio de apalancamiento según la cual, para determinar el nivel de exposición de una entidad de crédito, no debe tomarse en consideración el riesgo que presentan las exposiciones de esa entidad de crédito y, de otro, la eventualidad de que determinadas exposiciones que presentan un nivel de riesgo particularmente bajo y que no se derivan de una decisión de inversión de la entidad de crédito no sean pertinentes para el cálculo del ratio de apalancamiento y puedan excluirse de este.
- 81 De ello se sigue necesariamente que el BCE no se puede apoyar en razones que hagan prácticamente inaplicable la posibilidad ofrecida por el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, privando de su efecto útil a dicha disposición e incumpliendo los objetivos que se perseguían con su introducción (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 11 de diciembre de 2008, Stichting Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing, C-407/07, EU:C:2008:713, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 82 En lo que respecta al argumento que figura en el apartado 2.3.3, inciso i), de la Decisión impugnada, procede señalar que, fundándose en el mismo, el BCE excluye del amparo del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 las exposiciones de la demandante frente a la CDC partiendo de consideraciones inherentes a las propias exposiciones a que se refiere esta disposición.
- 83 De este modo, se indica, en primer lugar, que las exposiciones de la demandante frente a la CDC figuran en el activo de su balance.
- 84 El artículo 5, punto 1, del Reglamento n.º 575/2013 define una exposición como «una partida del activo o de fuera de balance». Por consiguiente, esta definición incluye necesariamente los elementos que figuran en el activo del balance de una entidad de crédito. Por otra parte, dado que el artículo 429, apartado 14, letra c), del Reglamento n.º 575/2013 se refiere a las exposiciones derivadas de depósitos que la entidad está legalmente obligada a transferir a un ente del sector público con fines de

financiación de inversiones de interés general, afecta a las exposiciones que, por su naturaleza, están destinadas a registrarse en el balance de una entidad de crédito, y no a constituir partidas fuera de balance.

- 85 A este respecto, la alegación formulada por el BCE en sus escritos en el sentido de que las exposiciones frente a la CDC derivadas del ahorro regulado se diferencian de los activos fiduciarios, que, eventualmente, pueden ser objeto de baja contable y ser excluidos del cálculo del ratio de apalancamiento con arreglo al artículo 429, apartado 13, del Reglamento n.º 575/2013, carece de pertinencia, por cuanto que la controversia concierne únicamente a la interpretación y aplicación del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 86 Por consiguiente, habida cuenta de que las exposiciones respecto de las que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 prevé la posibilidad de que no sean tenidas en cuenta a efectos del cálculo del ratio de apalancamiento de una entidad de crédito están destinadas, por su naturaleza, a figurar en el activo del balance de esa entidad, la consideración de que las exposiciones frente a la CDC figuran en el activo de la demandante no puede justificar válidamente la negativa a conceder la excepción solicitada.
- 87 En segundo lugar, cabe afirmar lo mismo, y por motivos análogos, de la consideración de que las citadas exposiciones constituyen una parte de las cantidades depositadas en la entidad demandante como ahorro regulado, que aparece registrado en el pasivo de su balance. Basta señalar al respecto que, a la luz de los términos utilizados en el artículo 429, apartado 14, letra c), del Reglamento n.º 575/2013, tal circunstancia, lejos de oponerse a la aplicación de esta disposición, constituye uno de sus requisitos.
- 88 La misma conclusión es aplicable, en tercer lugar, a la afirmación del BCE de que la demandante soporta el riesgo operativo ligado al ahorro regulado. En el artículo 4, apartado 1, punto 52, del Reglamento n.º 575/2013 se define el riesgo operativo como «el riesgo de pérdidas debido a la inadecuación o el fallo de los procedimientos, las personas y los sistemas internos, o a acontecimientos externos, incluido el riesgo jurídico». Teniendo en cuenta que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 concierne a exposiciones que constituyen una parte de los depósitos efectuados en la entidad de crédito de que se trata, es inherente a la lógica de esa disposición que la demandante soporte el riesgo operativo correspondiente al ahorro en cuestión.
- 89 En cuanto a la razón expuesta en el apartado 2.3.3, inciso ii), de la Decisión impugnada, procede recordar que, según el artículo 429, apartado 14, letras a) y b), del Reglamento n.º 575/2013, «las autoridades competentes podrán permitir que una entidad excluya de la medida de la exposición las exposiciones que cumplan todas las condiciones siguientes: a) ser exposiciones frente a entes del sector público; b) ser tratadas de conformidad con el artículo 116, apartado 4».
- 90 Como se desprende de los apartados 52 a 54 de la presente sentencia, la referencia que se hace en el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 al artículo 116, apartado 4, del mismo Reglamento, en relación con el artículo 114, apartado 4, de este, pone de manifiesto la voluntad del legislador de que las exposiciones frente a entes del sector público que, por la garantía del Estado, presentan el mismo riesgo bajo que las exposiciones frente a dicho Estado, puedan eventualmente no ser tenidas en cuenta para el cálculo del ratio de apalancamiento.
- 91 Dado que el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 únicamente se refiere a exposiciones frente a entes del sector público que se apoyan en la garantía de un Estado, una negativa basada en el principio de que un Estado puede encontrarse en situación de incumplimiento de sus obligaciones de pago sin un examen de la probabilidad de que el Estado en cuestión se vea afectado por tal contingencia haría prácticamente inaplicable la posibilidad contemplada en el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.

- 92 Pues bien, ha de señalarse que, a efectos de la conclusión de que la demandante podría verse obligada a devolver a los ahorradores los importes transferidos a la CDC sin que esta última se los haya reembolsado, de la Decisión impugnada se desprende que el BCE se limitó a resaltar la mera posibilidad de impago del Estado francés sin entrar a analizar la probabilidad de tal contingencia.
- 93 Por otro lado, consecuentemente, dado que el BCE no examinó la probabilidad de un impago del Estado francés, la referencia hecha en el apartado 2.3.3, inciso ii), de la Decisión impugnada al volumen de las exposiciones de la demandante frente a la CDC tampoco puede justificar, por sí sola, la toma en consideración de dichas exposiciones en el cálculo del ratio de apalancamiento. En efecto, el expresado volumen solo podría resultar pertinente en caso de que, a raíz de un impago del Estado francés, la demandante no pudiera recuperar de la CDC las sumas transferidas procedentes del ahorro regulado y tuviera que recurrir a ventas forzadas de activos.
- 94 Por cuanto antecede, procede señalar que las razones que figuran en el apartado 2.3.3, incisos i) y ii), de la Decisión impugnada privan de efecto útil a la excepción prevista en el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, al excluir su aplicación basándose en circunstancias que son inherentes a las exposiciones contempladas en dicho artículo.
- 95 Esta conclusión no queda desvirtuada por la argumentación del BCE, en particular, por la afirmación de que las exposiciones frente a la CDC no son sustancialmente diferentes de las exposiciones que generan apalancamiento ya que esos activos se financian mediante endeudamiento con los ahorradores, a quienes la demandante debe reembolsar cuando se lo requieran. A este respecto, basta señalar que, a diferencia de otras exposiciones, el legislador ha reservado para las exposiciones que cumplan los requisitos del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 la posibilidad de que no sean incluidas en el cálculo del ratio de apalancamiento, posibilidad que el BCE no puede excluir de plano.
- 96 Lo mismo cabe afirmar respecto de la mención de que la garantía del Estado asociada a las exposiciones frente a la CDC no las priva de pertinencia para el cálculo del ratio de apalancamiento de la demandante, toda vez que el objetivo de este es ofrecer una apreciación no basada en el nivel de riesgo de cada una de las exposiciones de la demandante y que, además, los Estados pueden estar expuestos a riesgos de insolvencia. En efecto, habida cuenta de que el legislador determinó que las exposiciones frente a entes del sector público que cumplan los requisitos previstos en el artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013 pueden eventualmente no ser tenidas en cuenta a efectos del cálculo del ratio de apalancamiento, correspondía al BCE conciliar, al ejercer su facultad discrecional, los objetivos que presidieron la introducción del ratio de apalancamiento y los del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013. Pues bien, por las razones expuestas en los apartados 90 a 92 de la presente sentencia, no se llevó a cabo tal conciliación, pues el BCE no se basó en una apreciación de la probabilidad de un impago del Estado francés, sino que adoptó un razonamiento que excluía, en la práctica, toda posibilidad de estimar una solicitud formulada al amparo del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013.
- 97 Por consiguiente, a la luz del razonamiento adoptado en la Decisión impugnada, en cualquier caso, carece de pertinencia el argumento que el BCE esgrimió en su escrito de réplica, en el sentido de que la ponderación de 0 % del riesgo con arreglo al artículo 114, apartado 4, del Reglamento n.º 575/2013 únicamente es válida cuando se aplica el criterio estándar de evaluación de los riesgos y no para el criterio basado en las calificaciones internas adoptado por la demandante. Por lo tanto, no es necesario examinar su admisibilidad, cuestionada por la demandante, con arreglo al artículo 84 del Reglamento de Procedimiento.
- 98 Por lo expuesto, procede concluir que las razones que figuran en el apartado 2.3.3, incisos i) y ii), de la Decisión impugnada adolecen de un error de Derecho.

*Sobre la legalidad de la razón que figura en el apartado 2.3.3, inciso iii), de la Decisión impugnada*

- 99 En el apartado 2.3.3, inciso iii), de la Decisión impugnada, el BCE se refirió al intervalo de tiempo que media entre los ajustes de las respectivas posiciones de la demandante y de la CDC. El BCE dedujo de esa circunstancia, en esencia, que, la demandante podía verse obligada a llevar a cabo ventas de emergencia de activos a la espera de las transferencias procedentes de la CDC.
- 100 En su tercer motivo, la demandante sostiene que ese argumento es manifiestamente erróneo. Por otro lado, en el marco del cuarto motivo, arguye que el BCE incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del principio de buena administración, en particular por no haber analizado la situación concreta del ahorro regulado en Francia.
- 101 Es preciso subrayar que, según la definición del artículo 4, apartado 1, punto 94, del Reglamento n.º 575/2013, el riesgo de apalancamiento excesivo es «el riesgo resultante de la vulnerabilidad de una entidad debido a un apalancamiento o un apalancamiento contingente que pudiera requerir medidas correctoras imprevistas de su plan de negocio, entre ellas una venta de urgencia de activos capaz de ocasionar pérdidas o ajustes de valoración de los activos restantes».
- 102 De ello se deduce que los riesgos que se derivan de un apalancamiento excesivo se materializan en una situación de liquidez insuficiente. En efecto, una entidad de crédito puede verse obligada a tomar medidas no previstas en su plan de negocio, incluida una venta de urgencia de activos, precisamente con el fin de obtener liquidez, con las consecuencias indicadas en el artículo 4, apartado 1, punto 94, del Reglamento n.º 575/2013, como se expone en el considerando 90 de este mismo Reglamento.
- 103 Dado que las consecuencias negativas de un apalancamiento excesivo se manifiestan en caso de insuficiente liquidez, la circunstancia invocada por la demandante de que el intervalo de ajuste de sus posiciones con las de la CDC concierne al riesgo de iliquidez no priva a dicho intervalo de tiempo de pertinencia a la hora de apreciar el riesgo vinculado a su ratio de apalancamiento.
- 104 No obstante, la demandante alega acertadamente que el propio BCE reconoce que ese intervalo de ajuste no origina un riesgo de iliquidez a efectos de la apreciación de los requisitos de cobertura de las necesidades de liquidez que figuran en el artículo 412 del Reglamento n.º 575/2013 y en el Reglamento Delegado (UE) 2015/61 de la Comisión, de 10 de octubre de 2014, por el que se completa el Reglamento n.º 575/2013 en lo que atañe al requisito de cobertura de liquidez aplicable a las entidades de crédito (DO 2015, L 11, p. 1).
- 105 A este respecto, la demandante se refiere a la decisión del BCE de 15 de agosto de 2016 relativa al cálculo de su ratio de liquidez. En esta decisión, el BCE aceptó aplicar al intervalo de ajuste de las respectivas posiciones de la demandante y de la CDC la excepción que figura en el artículo 26 del Reglamento Delegado 2015/61. Procede observar que, en dicha decisión, el BCE consideró que el intervalo en cuestión no se oponía a que las salidas de liquidez ligadas a las exposiciones frente a la CDC se determinen una vez deducidas las entradas de liquidez interdependientes, siempre que aquel intervalo no sea superior a diez días naturales.
- 106 Merece subrayarse que el Reglamento Delegado 2015/61 se adoptó para completar el Reglamento n.º 575/2013, el cual, en su artículo 412, apartado 1, precisa que «las entidades deberán mantener activos líquidos, la suma de cuyos valores cubra las salidas de liquidez menos las entradas de liquidez, en condiciones de tensión, a fin de garantizar que las entidades mantengan un colchón de liquidez de nivel apropiado para afrontar cualesquiera desequilibrios entre las entradas y salidas de liquidez en graves condiciones de tensión durante un período de treinta días [y que] durante los períodos de tensión, las entidades podrán utilizar sus activos líquidos para cubrir las salidas netas de liquidez».

- 107 Según el artículo 26 del Reglamento Delegado 2015/61, titulado «Salidas acompañadas de entradas interdependientes», «previa aprobación de la autoridad competente, las entidades de crédito podrán calcular la salida de liquidez deduciendo la entrada interdependiente que cumpla la totalidad de las condiciones siguientes: a) que la entrada interdependiente esté vinculada directamente a la salida y no se tenga en cuenta en el cálculo de las entradas de liquidez previsto en el capítulo 3; b) que la entrada interdependiente se imponga con arreglo a un compromiso legal, reglamentario o contractual; c) que la entrada interdependiente cumpla una de las condiciones siguientes: i) que se genere obligatoriamente antes de la salida, y ii) que se reciba en un plazo de diez días y esté garantizada por la administración central de un Estado miembro».
- 108 Procede advertir que esta disposición permite a las autoridades competentes —y, por consiguiente, al BCE en el marco de la misión de supervisión prudencial que le encomienda el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1024/2013— compensar las entradas y salidas de liquidez interdependientes cuando, dada la existencia de una garantía de la administración central de un Estado miembro y de la brevedad del intervalo de tiempo que las separa, tal intervalo de ajuste no origina un riesgo de iliquidez.
- 109 De ello se sigue, lógicamente, que la concesión por el BCE de la posibilidad de acogerse al artículo 26 del Reglamento Delegado 2015/61 con respecto a las entradas y salidas de liquidez vinculadas a las exposiciones frente a la CDC equivale al reconocimiento por parte del BCE de que el intervalo de tiempo que pueda mediar entre ellas no origina un riesgo de iliquidez.
- 110 Teniendo en cuenta que, por las razones indicadas en el apartado 102 de la presente sentencia, los riesgos vinculados a una situación de apalancamiento excesivo se materializan en los casos de falta de liquidez, la postura de principio del BCE según la cual el intervalo de ajuste en cuestión podría favorecer la aparición de riesgos asociados a un apalancamiento excesivo aunque no constituya un riesgo de iliquidez debe considerarse, por su generalidad, manifiestamente errónea.
- 111 En efecto, el intervalo de ajuste en cuestión sólo podría resultar pertinente para el riesgo de apalancamiento, que no para el riesgo de iliquidez, en la hipótesis de que las retiradas de depósitos vinculadas al ahorro regulado fueran de tal magnitud que se rebasaran las «graves condiciones de tensión» consideradas en el cálculo del ratio de liquidez con arreglo al artículo 412, apartado 1, del Reglamento n.º 575/2013.
- 112 Ahora bien, el BCE no podía tener en cuenta esa eventualidad para denegar la solicitud de la demandante sin realizar un examen en profundidad de las características del ahorro regulado. En particular, ese examen debería haber llevado al BCE a verificar si, a la luz de sus características —y sobre todo, a la luz de la garantía del Estado asociada al ahorro regulado—, era previsible que las retiradas de ahorro regulado fueran de tal magnitud y tan repentinas que la demandante se viera obligada a recurrir a las medidas del artículo 4, apartado 1, punto 94, del Reglamento n.º 575/2013 sin poder esperar a las transferencias de fondos procedentes de la CDC por el ajuste de las posiciones.
- 113 En efecto, por las razones expuestas en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, al BCE le correspondía, para la ejecución del artículo 429, apartado 14, del Reglamento n.º 575/2013, arbitrar una solución, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, entre los objetivos del ratio de apalancamiento y la eventualidad de que ciertas exposiciones que cumplan los requisitos establecidos en esa disposición puedan ser excluidas del cálculo de dicho ratio. Esta obligación de examinar las particularidades del ahorro regulado también podía inferirse de la jurisprudencia mencionada en el apartado 72 de la presente sentencia.
- 114 Pues bien, debe señalarse que, en la Decisión impugnada, el BCE no efectuó ningún examen detallado de las características del ahorro regulado, y se limitó a una referencia abstracta de los riesgos que implicaba el intervalo de ajuste de las posiciones entre las de la demandante y las de la CDC.

- 115 Por consiguiente, al proceder del modo que se ha descrito, el BCE incumplió la obligación que establece la jurisprudencia citada en el apartado 72 de la presente sentencia, consistente en examinar minuciosa e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto en cuestión.
- 116 Esta conclusión no resulta desvirtuada por el argumento del BCE de que el ratio de apalancamiento es un requisito prudencial que no se basa en el riesgo y los mercados pueden perder repentinamente la confianza en inversiones que suelen considerarse muy seguras. En efecto, tal aserto, basado exclusivamente en los objetivos que se perseguían con la introducción del ratio de apalancamiento mediante el Reglamento n.º 575/2013, no tiene en cuenta los propios objetivos del artículo 429, apartado 14, del mismo Reglamento.
- 117 De cuantas consideraciones han quedado expuestas se deduce que todas las razones esgrimidas por el BCE para concluir que existía un mecanismo de transferencia imperfecto que hacía recaer en la demandante el riesgo vinculado al ratio de apalancamiento y que, por tanto, debía ser denegada su solicitud de que se excluyan, para el cálculo de su ratio de apalancamiento, las exposiciones frente a la CDC constituidas por los importes que debe transferir a esta obligatoriamente deben reputarse ilícitas.
- 118 En consecuencia, procede estimar los motivos segundo, tercero y cuarto de la demandante y anular la Decisión impugnada.

### Costas

- 119 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por el BCE, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.
- 120 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por lo tanto, procede decidir que la República de Finlandia cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión ECB/SSM/2016-9695000CG7B84NLR5984/92 del Banco Central Europeo (BCE), de 24 de agosto de 2016.**
- 2) **Condenar en costas al BCE.**
- 3) **La República de Finlandia cargará con sus propias costas.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de julio de 2018.

Firmas