



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-415/21

**Banca Popolare di Bari SpA
contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta ampliada) de 20 de diciembre de 2023

«Responsabilidad extracontractual — Ayudas de Estado — Ayuda concedida por las autoridades italianas a Banca Tercas — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior — Prescripción — Perjuicio continuo — Inadmisibilidad parcial — Violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares — Relación de causalidad»

1. *Recurso de indemnización — Plazo de prescripción — Inicio del cómputo — Perjuicio que se produce de modo continuado — Interrupción de la prescripción — Prescripción que se aplica al período anterior en más de cinco años a la fecha del acto que interrumpe la prescripción (Art. 340 TFUE, párr. 2; Estatuto del Tribunal de Justicia, arts. 46 y 53, párr. 1)*

(véanse los apartados 28 a 54 y 67)

2. *Recurso de indemnización — Plazo de prescripción — Inicio del cómputo — Perjuicio que no tiene carácter continuo — Fecha que debe considerarse — Fecha de aparición de los efectos perjudiciales del acto para la persona afectada (Art. 340 TFUE, párr. 2; Estatuto del Tribunal de Justicia, arts. 46 y 53, párr. 1)*

(véanse los apartados 57 a 66)

3. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Ilegalidad — Perjuicio — Relación de causalidad — Requisitos acumulativos — Incumplimiento de uno de los requisitos — Desestimación de la totalidad del recurso de indemnización (Art. 340 TFUE, párr. 2)*

(véanse los apartados 70 a 72)

4. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Ilegalidad — Infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Concepto — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Inclusión — Principio de buena administración — Inclusión*

(Arts. 107 TFUE, ap. 1, 108 TFUE, ap. 3, y 340 TFUE, párr. 2; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41)

(véanse los apartados 75 y 80 a 100)

5. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Ilegalidad — Violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión — Exigencia de una inobservancia manifiesta y grave de los límites de su facultad de apreciación por parte de las instituciones — Decisión de la Comisión que constata erróneamente la existencia de una ayuda incompatible con el mercado interior y ordena su recuperación — Contexto jurídico y fáctico particularmente complejo — Inexistencia de violación suficientemente caracterizada*
(Art. 340 TFUE, párr. 2)

(véanse los apartados 103 a 125)

6. *Responsabilidad extracontractual — Requisitos — Relación de causalidad — Carga de la prueba — Decisión de la Comisión que constata erróneamente la existencia de una ayuda incompatible con el mercado interior y ordena su recuperación — Perjuicios derivados de una pérdida de confianza de la clientela de la empresa beneficiaria de la ayuda — Pérdida de confianza provocada por una pluralidad de factores — Inexistencia de relación de causalidad directa entre los perjuicios alegados y el comportamiento de la Comisión*
(Art. 340 TFUE, párr. 2)

(véanse los apartados 132 a 153 y 155 a 161)

Resumen

En 2013, el banco italiano Banca Popolare di Bari SpA (BPB) había manifestado su interés en participar en una ampliación de capital de otro banco italiano, Banca Tercas (en lo sucesivo, «Tercas»), sometido a administración extraordinaria desde 2012. No obstante, esta manifestación de interés de BPB estaba supeditada a la condición de que el Fondo Interbancario de Protección de Depósitos (en lo sucesivo, «FITD») cubriera totalmente el déficit patrimonial de Tercas.

En 2014, con el visto bueno del banco central de la República Italiana, el FITD intervino en favor de Tercas cubriendo su déficit patrimonial y concediéndole dos garantías. Posteriormente, BPB suscribió dos ampliaciones de capital de Tercas.

Mediante decisión de 23 de diciembre 2015 (en lo sucesivo, «Decisión Tercas»),¹ la Comisión Europea consideró que la intervención antes mencionada del FITD en favor de Tercas, controlada totalmente por BPB desde el 1 de octubre de 2014, constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que la República Italiana debía recuperar de su beneficiario.

¹ Decisión (UE) 2016/1208 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) ejecutada por Italia en favor de Banca Tercas (DO 2016, L 203, p. 1).

Sin embargo, mediante sentencia del Tribunal General de 19 de marzo de 2019,² confirmada en casación,³ se anuló la Decisión Tercas por haberse producido una infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Mediante escrito de 28 de abril de 2021, BPB solicitó a la Comisión la reparación de los daños supuestamente sufridos como consecuencia de la Decisión Tercas, estimando dichos daños en 228 millones de euros. Al desestimar la Comisión esta solicitud, BPB interpuso un recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

En apoyo de su recurso, BPB alegó que la Decisión Tercas había provocado un deterioro de la confianza de la clientela en ella, lo que causó una pérdida de depósitos y de clientela (lucro cesante), un menoscabo de su reputación (daño moral) y ocasionó costes por las medidas de mitigación de los efectos negativos de dicha Decisión (daño emergente).

Al desestimar este recurso, el Tribunal General ha precisado los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión debida a una aplicación errónea, por parte de la Comisión, de las normas en materia de ayudas de Estado.

Apreciación del Tribunal General

Dado que la Comisión invocó la expiración del plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto del Tribunal de Justicia») para el ejercicio de acciones contra la Unión en materia de responsabilidad extracontractual,⁴ el Tribunal General recordó que dicho plazo solo empieza a correr a partir del momento en que el daño que ha de indemnizarse se produce efectivamente.

Señalando que la reclamación de indemnización dirigida a la Comisión mediante escrito de 28 de abril de 2021 constituía un acto que interrumpe la prescripción, el Tribunal General subrayó, además, que, cuando se trata de un daño de carácter continuo, la prescripción se aplica al período anterior en más de cinco años a la fecha del acto que interrumpió la prescripción y no afecta a los derechos nacidos durante los períodos posteriores.

A este respecto, el Tribunal General precisó que los daños materiales alegados derivados tanto de la pérdida de depósitos directos como de la pérdida de clientela por parte de BPB tenían carácter continuo, puesto que se acumularon y renovaron desde la adopción de la Decisión Tercas. El supuesto daño moral derivado del menoscabo de la reputación de BPB tenía también carácter continuo, en la medida en que dicho daño tenía su origen en la Decisión Tercas, que, en un primer momento, fue adoptada y hecha pública mediante un comunicado de prensa y que, en un segundo momento, fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

De ello se deduce que la pretensión de indemnización de BPB no había prescrito en la medida en que tenía por objeto la reparación de los perjuicios derivados de la pérdida de depósitos directos y de clientela y del menoscabo de su reputación, sufridos con posterioridad al 28 de abril de 2016, es decir, durante el período anterior en menos de cinco años a la reclamación de indemnización de 28 de abril de 2021.

² Sentencia de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167).

³ Sentencia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154).

⁴ Conforme al artículo 53, párrafo primero del Estatuto del Tribunal de Justicia, el artículo 46 del mismo Estatuto es aplicable al procedimiento ante el Tribunal General.

Por lo que se refiere al supuesto daño emergente consistente en gastos adicionales sufridos por BPB como consecuencia de medidas de mitigación de los efectos negativos de la Decisión Tercas, el Tribunal General descartó el carácter continuo de varios daños alegados por este concepto, puesto que se produjeron efectivamente en una fecha precisa y sus importes no aumentaron en proporción al tiempo transcurrido.

En cuanto al fondo, el Tribunal General recordó, con carácter preliminar, que para que nazca la responsabilidad extracontractual de la Unión es necesario que concurren tres requisitos acumulativos, a saber, la violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiera derechos a los particulares, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad directa entre la violación y el perjuicio sufrido.

Por lo que atañe al primero de estos requisitos, el Tribunal General señaló, por una parte, que el error en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, cometido por la Comisión en la Decisión Tercas constituía una violación de una norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares, como BPB. En efecto, en la medida en que proporciona una definición del concepto de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior para garantizar una competencia leal entre las empresas de los Estados miembros, el artículo 107 TFUE, apartado 1, tiene por objeto proteger los intereses de los particulares y, en concreto, de las empresas. Asimismo, la aplicación del concepto de ayuda contemplado en el artículo 107 TFUE, apartado 1, está estrictamente vinculada a la aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 3, que establece la obligación de notificar las medidas de ayuda y la prohibición de aplicarlas antes de que concluya el procedimiento de control previo por parte de la Comisión. Dado que esta última disposición tiene efecto directo, puede ser invocada por los particulares para hacer valer sus derechos derivados de su aplicación. Pues bien, a efectos de la aplicación del concepto de ayuda, previsto en el artículo 107 TFUE, apartado 1, el artículo 108 TFUE confiere a la Comisión la facultad de pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior. Además, la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, por parte de la Comisión puede ser impugnada ante los órganos jurisdiccionales de la Unión por los beneficiarios de la ayuda, sus competidores y los Estados miembros.

Por lo que atañe a la existencia de una violación suficientemente caracterizada, el Tribunal General indicó, por otra parte, que la jurisprudencia tiene en cuenta, entre otros aspectos, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos y, más particularmente, el margen de apreciación de que dispone el autor del acto controvertido. Cuando la institución de que se trate dispone de una amplia facultad de apreciación, el criterio decisivo para demostrar tal violación es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de dicha institución, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

A la vista de estos criterios, el Tribunal General señaló que la infracción del artículo 107, apartado 1, TFUE cometida por la Comisión en la Decisión Tercas, pese a haber sido constatada en las sentencias del Tribunal General y del Tribunal de Justicia, no está de forma automática, por ello, suficientemente caracterizada. Recordando que el error cometido por la Comisión se refería al análisis de los elementos tenidos en cuenta para demostrar la implicación de las autoridades públicas italianas en la intervención del FITD, el Tribunal General subrayó, además, que la Comisión debía aplicar el concepto de ayuda de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, en un contexto jurídico y fáctico particularmente complejo. Pues bien, el hecho de que, en tales circunstancias, la Comisión no hubiera demostrado suficientemente, con arreglo a Derecho la imputabilidad de la intervención del FITD al Estado no basta para calificar dicho

error de violación manifiesta y grave de los límites que se imponen a la facultad de apreciación de la Comisión. Por tanto, la Comisión no cometió una violación suficientemente caracterizada por lo que se refiere a la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1.

A continuación, el Tribunal General examinó el requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad directa entre la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por la Comisión y el perjuicio alegado por BPB. A este respecto, señaló que, aun cuando la Decisión Tercas hubiera podido desempeñar cierto papel en el proceso de pérdida de la confianza de la clientela de BPB, dicha pérdida de confianza también fue provocada por otros factores, de modo que no podía considerarse que esa Decisión fuera la causa determinante y directa del perjuicio alegado. Por tanto, BPB no había demostrado la existencia de una relación de causa-efecto entre el comportamiento supuestamente ilegal de la Comisión y el perjuicio alegado.

Por consiguiente, el Tribunal General concluyó que, por lo que se refiere a los perjuicios no prescritos cuya indemnización solicitaba BPB, no concurrían los requisitos para que se generase la responsabilidad extracontractual de la Unión relativos a la existencia de una violación suficientemente caracterizada, por una parte, y a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento imputado y el perjuicio invocado, por otra.

Por tanto, el recurso de BPB fue desestimado, sin que fuera necesario examinar el requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión relativo a la realidad del daño.