Recopilación de la Jurisprudencia

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»

En el asunto T-415/21,

Banca Popolare di Bari SpA, con domicilio social en Bari (Italia), representada por los Sres. A. Zoppini y G. M. Roberti, la Sra. I. Perego y los Sres. G. Parisi y D. Gallo, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Flynn, I. Barcew y A. Bouchagiar y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada),

integrado por el Sr. R. da Silva Passos, Presidente, y el Sr. S. Gervasoni y las Sras. N. Półtorak (Ponente), I. Reine y T. Pynnä, Jueces;

Secretario: Sr. V. Di Bucci;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

no habiendo solicitado las partes el señalamiento de vista dentro del plazo de tres semanas a partir de la notificación de la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento y habiéndose decidido resolver el recurso sin fase oral, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 268 TFUE, la demandante, Banca Popolare di Bari SpA, solicita la reparación del perjuicio que supuestamente sufrió como consecuencia de la adopción de la 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; en lo sucesivo, «Decisión Tercas»).

Antecedentes del litigio

2 El 30 de abril de 2012, a propuesta de la Banca d'Italia (Banco de Italia), que había detectado irregularidades en Banca Tercas (en lo sucesivo, «Tercas»), el Ministerio de Economía y Hacienda italiano decidió someter a Tercas a administración extraordinaria.

3 En octubre de 2013, y tras evaluar diversas opciones, el comisario extraordinario, designado por el Banco de Italia, inició negociaciones con la demandante, que había manifestado su interés por participar en una ampliación de capital de Tercas a condición de que se llevara a cabo una auditoría previa de Tercas y de que el Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fondo Interbancario de Protección de Depósitos, Italia) (en lo sucesivo, «FITD») cubriera totalmente el déficit patrimonial del banco.

4 El 28 de octubre de 2013, a raíz de la solicitud realizada por el comisario extraordinario de Tercas, el Comité de Gestión del FITD decidió conceder medidas de apoyo en favor de Tercas, que fueron autorizadas por el Banco de Italia.

5 El 18 de marzo de 2014, el FITD decidió suspender la intervención prevista debido a un desacuerdo entre sus peritos y los de la demandante. El desacuerdo se resolvió tras un procedimiento de arbitraje.

6 El Comité de Gestión y el Consejo del FITD acordaron el 30 de mayo de 2014 intervenir en favor de Tercas.

7 El 7 de julio de 2014, el Banco de Italia autorizó la intervención del FITD en favor de Tercas. La intervención contemplaba tres medidas: una contribución de 265 millones de euros para cubrir el déficit patrimonial de Tercas; una garantía de 35 millones de euros para cubrir el riesgo crediticio al que estaba expuesta Tercas por determinadas operaciones; y una garantía de 30 millones de euros para cubrir los costes derivados del tratamiento fiscal de la primera medida.

8 El comisario extraordinario de Tercas convocó de acuerdo con el Banco de Italia una junta general de accionistas de Tercas el 27 de julio de 2014 para que los accionistas se pronunciaran sobre la cobertura parcial de las pérdidas registradas durante la administración extraordinaria y sobre la ampliación de capital reservada a la demandante. Dicha ampliación de capital se realizó ese mismo día.

9 El 1 de octubre de 2014, concluyó la administración extraordinaria de Tercas y la demandante procedió al nombramiento de los nuevos órganos de ese banco.

10 En diciembre de 2014, la demandante realizó una ampliación de capital que comprendía la emisión de nuevas acciones. La ampliación de capital sirvió para reforzar la *ratio* de capital de la demandante, que había sufrido los efectos de la adquisición de Tercas y de la filial de esta, la Banca Caripe SpA (en lo sucesivo, «Caripe»).

11 En marzo de 2015, la demandante suscribió otra ampliación de capital para Tercas, con el fin de hacer frente a pérdidas sufridas en el cuarto trimestre de 2014, cubrir los costes de reestructuración de 2015 y 2016 y mejorar la *ratio* de capital de Tercas.

12 Mediante escrito de 27 de febrero de 2015, la Comisión Europea comunicó a la República Italiana su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, con respecto a la intervención del FITD en favor de Tercas.

13 El 23 de diciembre de 2015, la Comisión adoptó la Decisión Tercas.

14 En dicha Decisión, la Comisión consideró que la intervención, autorizada por el Banco de Italia el 7 de julio de 2014, del FITD en favor de Tercas, cuyo patrimonio pertenece en su totalidad a la demandante desde el 1 de octubre de 2014, constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior que la República Italiana debía recuperar de su beneficiario.

15 El 4 de febrero de 2016, el FITD realizó una intervención «voluntaria» en favor de Tercas y, el 14 de julio de 2016, la demandante absorbió a Tercas.

16 Mediante sentencia del Tribunal General de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167), confirmada en casación por la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), se anuló la Decisión Tercas.

17 Mediante escrito de 28 de abril de 2021, la demandante solicitó a la Comisión, con arreglo al artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la reparación de los daños supuestamente sufridos como consecuencia de la adopción de la Decisión Tercas, pidiendo que se le abonara una indemnización de 228 millones de euros.

18 El 11 de mayo de 2021, la Comisión desestimó esta última solicitud.

Pretensiones de las partes

19 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Condene a la Unión Europea, representada por la Comisión, a abonarle una indemnización de 280 millones de euros o, con carácter subsidiario, 203 millones de euros, en concepto de reparación del daño material supuestamente sufrido, así como una indemnización de un importe adecuado en concepto de reparación del daño moral supuestamente sufrido, como consecuencia de la adopción de la Decisión Tercas.

– Condene en costas a la Comisión.

20 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso.

– Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

21 La Comisión ha planteado una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Alega que la acción de indemnización ha prescrito, en virtud del artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A su entender, según la jurisprudencia, resultante especialmente de la sentencia de 28 de febrero de 2013, Inalca y Cremonini/Comisión (C-460/09 P, EU:C:2013:111), apartado 47 y jurisprudencia citada, el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad extracontractual empieza a correr cuando concurren todos los requisitos a los que está supeditada la obligación de indemnización y, en particular, cuando se concreta el daño objeto de indemnización.

22 La Comisión sostiene, en esencia, que el día del anuncio de la Decisión Tercas, efectuado a través de comunicaciones institucionales el 23 de diciembre de 2015 y del que la prensa se hizo eco en los días siguientes, representa el momento en que se concretó el perjuicio alegado. Por consiguiente, a su juicio, dado que el inicio del cómputo del plazo de prescripción de cinco años era el 23 de diciembre de 2015, dicho plazo expiró el 23 de diciembre de 2020 y la acción de indemnización ha prescrito, puesto que la reclamación de reparación del perjuicio se presentó el 28 de abril de 2021.

23 Además, la Comisión sostiene que el perjuicio alegado no tiene carácter continuo. A su entender, según la jurisprudencia, y en particular la sentencia de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión (C-282/05 P, EU:C:2007:226), apartado 35, el carácter continuo del perjuicio implica que este aumente en proporción al tiempo transcurrido. Pues bien, según la Comisión, aunque el perjuicio supuestamente sufrido pudo aumentar con el tiempo, este eventual aumento no fue proporcional al tiempo transcurrido. Por el contrario, en su opinión, el perjuicio alegado por la demandante tuvo un carácter instantáneo.

24 En consecuencia, la reclamación de reparación del perjuicio que dirigió a la Comisión el 28 de abril de 2021 no puede calificarse de acto que interrumpe la prescripción.

25 A este respecto, la Comisión alega que el momento en que se concretó el perjuicio alegado coincide con la fecha efectiva de la recuperación, por parte de las autoridades nacionales, de la ayuda objeto de la Decisión Tercas. Según la Comisión, la causa del perjuicio alegado es la Decisión Tercas.

26 Además, a juicio de la Comisión, aun considerando que el inicio del cómputo del plazo de prescripción fuese el momento en que la demandante tuvo oficialmente conocimiento, por correo certificado, del hecho generador del perjuicio alegado, ese momento corresponde, a más tardar, a

la fecha de recepción de dicho correo certificado, que contenía una copia de la Decisión Tercas, es decir, el 29 de febrero de 2016. En este supuesto, a su entender, el plazo de cinco años también habría expirado cuando la demandante presentó su reclamación de reparación del perjuicio el 28 de abril de 2021.

27 La demandante rebate la argumentación de la Comisión.

28 A tenor del artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea aplicable al procedimiento ante el Tribunal General con arreglo al artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, las acciones contra la Unión en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó.

29 Ese plazo tiene por función, en particular, por un lado, garantizar la protección de los derechos de la persona que se ha visto lesionada, ya que esta debe disponer de tiempo suficiente para recoger la información apropiada para presentar el posible recurso, y, por otro lado, evitar que la persona que se ha visto lesionada pueda retrasar *ad infinitum* el ejercicio de su derecho a una indemnización por daños y perjuicios (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2012, Evropaïki Dynamiki/Comisión, C-469/11 P, EU:C:2012:705, apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 7 de julio de 2021, Bateni/Consejo, T-455/17, EU:T:2021:411, apartado 62 y jurisprudencia citada).

30 Según la jurisprudencia, el referido plazo empieza a correr cuando concurren los requisitos a los que está supeditada la obligación de reparación y, en particular, cuando se concrete el perjuicio que debe indemnizarse (sentencia de 17 de julio de 2008, Comisión/Cantina sociale di Dolianova y otros, C-51/05 P, EU:C:2008:409, apartado 54). Así, la prescripción empieza a correr a partir del momento en que el perjuicio se produce efectivamente y no a partir de la fecha del hecho perjudicial (véase la sentencia de 28 de febrero de 2013, Inalca y Cremonini/Comisión, C-460/09 P, EU:C:2013:111, apartado 60 y jurisprudencia citada).

31 Además, procede recordar que el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea designa como acto interruptivo de la prescripción bien la demanda presentada ante el Tribunal de Justicia, bien la reclamación previa que el damnificado puede presentar a la institución competente (véase, en este sentido, el auto de 14 de diciembre de 2005, Arizona Chemical y otros/Comisión, T-369/03, EU:T:2005:458, apartado 116).

32 Asimismo, procede recordar que, según la jurisprudencia, cuando los daños no se causan instantáneamente, sino que se prolongan durante cierto tiempo, el derecho de indemnización se refiere a períodos sucesivos. En particular, debe considerarse que tienen carácter continuo todos los daños renovados durante períodos sucesivos y que aumentan en proporción al tiempo transcurrido (autos de 4 de septiembre de 2009, Inalca y Cremonini/Comisión, T-174/06, no publicado, EU:T:2009:306, apartados 56 y 57, y de 19 de mayo de 2011, Formenti Seleco/Comisión, T-210/09, no publicado, EU:T:2011:228, apartado 50).

33 En tal caso, la prescripción prevista en el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se aplica al período anterior en más de cinco años a la fecha del acto que la interrumpió y no afecta a los derechos nacidos durante los períodos posteriores (véase el auto de 4 de septiembre de 2009, Inalca y Cremonini/Comisión, T-174/06, no publicado, EU:T:2009:306, apartado 60 y jurisprudencia citada).

34 En el caso de autos, la demandante alega haber sufrido un perjuicio derivado de la Decisión Tercas. En particular, mediante su recurso, la demandante solicita la reparación del perjuicio supuestamente causado por la Decisión Tercas, consistente en el deterioro de la confianza de la clientela en ella, lo que provocó una pérdida de depósitos y de clientela (lucro cesante) y un menoscabo de su reputación (daño moral) y ocasionó costes por las medidas de mitigación de los efectos negativos de la Decisión Tercas (daño emergente).

35 En este contexto, para determinar la admisibilidad del recurso, procede analizar si los perjuicios alegados tienen carácter continuo, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 32 y 33 anteriores, como afirma la demandante.

36 En primer lugar, por lo que respecta al supuesto lucro cesante, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo de prescripción, la demandante no niega que las pérdidas de depósitos directos y de clientela de la Decisión Tercas se produjeron a partir de su anuncio, el 23 de diciembre de 2015. En estas circunstancias, procede considerar que la Decisión Tercas comenzó a producir efectos a este respecto el 23 de diciembre de 2015.

37 De ello se deduce que los efectos de los daños materiales alegados comenzaron efectivamente a producirse a partir de esa fecha y que el plazo de prescripción previsto en el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea comenzó a correr [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión, C-282/05 P, EU:C:2007:226, apartado 33, y de 17 de julio de 2008, Comisión/Cantina sociale di Dolianova y otros, C-51/05 P, EU:C:2008:409, apartado 63].

38 La demandante alega que, debido a una pérdida de depósitos y de clientela, derivada de una reducción de su capacidad para conceder créditos que tenía efectos negativos en toda su actividad y erosionaba su producto neto bancario, y que se materializó en el período comprendido entre diciembre de 2015 y abril de 2021, no obtuvo los ingresos que podía razonablemente esperar si no se hubiera adoptado la Decisión Tercas.

39 Así pues, el supuesto perjuicio resultante del lucro cesante derivado de la pérdida de depósitos directos, que la demandante alega haber sufrido, tiene carácter continuo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 32 anterior, puesto que los daños materiales alegados a este respecto no se causaron instantáneamente, sino que prosiguieron durante un determinado período y se renovaron durante períodos sucesivos, de modo que su importe aumentó en proporción al tiempo transcurrido debido a la persistencia de los efectos de un acto ilegal, a saber, la Decisión Tercas.

40 Asimismo, la demandante estima haber sufrido un lucro cesante ligado a una pérdida de clientela hasta abril de 2021. En particular, afirma que perdió 7 783 clientes de 2015 a 2016. Además, la demandante señala que, por lo que respecta a las previsiones de crecimiento contenidas en el plan industrial 2016-2020 efectuadas sobre la base de las tendencias del mercado, que preveía un incremento del número de nuevos clientes de 50 000 unidades, a saber, 10 000 por año, realizó un crecimiento de clientela correspondiente a la mitad de dichas previsiones, a saber, 5 000 clientes anuales a partir del ejercicio de 2017.

41 Según la demandante, la Decisión Tercas causó esta pérdida de clientela, a raíz de la cual sufrió un lucro cesante consistente en una pérdida de margen de comisión durante el período comprendido entre diciembre de 2015 y abril de 2021, una ausencia del crecimiento de la clientela previsto en el

plan industrial 2016-2020, un deterioro del margen de comisión con respecto a los clientes que continuaron y la no realización de las perspectivas de aumento del producto neto bancario, de diciembre de 2015 a abril de 2021.

42 Pues bien, procede señalar que, de los estudios aportados por la demandante, a saber, los informes técnicos de una sociedad de auditoría y de un profesor universitario, se desprende que los supuestos perjuicios correspondientes a la pérdida de clientela perduraron hasta que la Decisión Tercas ya no produjo más efectos, es decir, hasta abril de 2021. En particular, sin perjuicio del examen de la relación de causalidad que se realizará más adelante, la demandante, por una parte, siguió perdiendo clientes y, por otra, no pudo atraer nuevos clientes. Por consiguiente, el supuesto lucro cesante derivado de esa pérdida se renovó en períodos sucesivos y aumentó en proporción al tiempo transcurrido. Por tanto, procede considerar que el perjuicio alegado basado en el lucro cesante derivado de la pérdida de clientela tiene carácter continuo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 32 anterior.

43 Así, el supuesto lucro cesante imputable tanto a la pérdida de depósitos directos como a la pérdida de clientela no se produjo instantáneamente y en su totalidad en el momento del anuncio de la Decisión Tercas. Tampoco se agravó simplemente en proporción al tiempo transcurrido. En efecto, se generaron nuevos perjuicios debidos, en particular, por una parte, a que nuevos clientes podían decidir cerrar sus cuentas con la demandante o retirar sus depósitos y, por otra parte, a nuevos lucros cesantes ligados a la pérdida de beneficios. Pues bien, dado que los daños de que se trata, suponiéndolos acreditados, se acumularon y renovaron durante períodos sucesivos, procede declarar que se cumplen los criterios que determinan la existencia de un perjuicio continuo, enunciados en el apartado 32 anterior.

44 Por tanto, puede considerarse que los perjuicios correspondientes al lucro cesante supuestamente sufridos por la demandante tienen carácter continuo.

45 Por otra parte, la alegación de la Comisión de que los supuestos daños no tienen carácter continuo en la medida en que fueron causados por el anuncio de la Decisión Tercas no puede prosperar, debido a que, sin perjuicio del análisis de la relación de causalidad, aunque dicha Decisión pueda constituir el hecho generador de los perjuicios alegados, estos se prolongaron durante varios años.

46 Por último, la Comisión sostiene que, aunque el perjuicio no fuera cuantificable con precisión en la fecha de adopción de la Decisión Tercas, era real y cierto y, en consecuencia, la demandante habría podido presentar su reclamación de reparación del perjuicio antes del 28 de abril de 2021. A este respecto, la demandante subraya que, como se desprende del análisis efectuado en la nota técnica que presentó en sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, en el contexto de incertidumbre que existía entonces, las reacciones de sus clientes no podían ser homogéneas o inmediatas, ya que estaban vinculadas a las diferentes evaluaciones de cada cliente, de modo que los perjuicios no podían ser previsibles. Pues bien, de la jurisprudencia se desprende que el hecho de que los perjuicios alegados comenzaran a producirse desde el anuncio de la referida Decisión y de que la demandante hubiera podido interponer un recurso de indemnización a partir de ese momento no excluye que tales perjuicios tengan carácter continuo cuando el acto ilegal, que la demandante alega ser la causa de los supuestos perjuicios sufridos, siga en vigor y la persistencia de sus efectos pueda dar lugar a un lucro cesante que se acumula en función del tiempo transcurrido [véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de junio de 2017, Guardian Europe/Unión Europea, T-673/15, EU:T:2017:377, apartados 34 a 38, y de 21 de abril de 2005, Holcim (Deutschland)/Comisión, T-28/03, EU:T:2005:139, apartados 68 y 69].

47 Por tanto, suponiéndolos acreditados, de los documentos obrantes en autos y de los apartados 38 a 40 anteriores se desprende que los daños materiales alegados derivados del lucro cesante aumentaron en proporción al tiempo transcurrido en el período comprendido entre diciembre de 2015 y abril de 2021. Por consiguiente, dichos daños tienen carácter continuo.

48 A este respecto, de los autos se desprende que la demandante dirigió, como exige el artículo 46, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una reclamación previa a la Comisión para obtener una indemnización de sus perjuicios el 28 de abril de 2021, que fue seguida de la interposición de un recurso dentro de los dos meses siguientes. Por tanto, puede considerarse que esta reclamación constituye un acto que interrumpe la prescripción en el sentido del artículo 46 de dicho Estatuto y de la jurisprudencia citada en el apartado 31 anterior. Pues bien, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 33 anterior, dado que el perjuicio de que se trata tiene carácter continuo, la pretensión de indemnización no ha prescrito en la medida en que atañe a la reparación de un perjuicio supuestamente sufrido durante los cinco años que precedían al acto interruptivo, es decir, en el caso de autos, con posterioridad al 28 de abril de 2016.

49 En segundo lugar, por lo que respecta a los daños morales invocados, la demandante alega que estos se derivan del menoscabo de su reputación causado por la Decisión Tercas.

50 Pues bien, la jurisprudencia califica el carácter instantáneo o continuo de los daños morales consistentes en un menoscabo de la reputación según su origen. A este respecto, por una parte, el Tribunal General ha declarado que un menoscabo de la reputación como consecuencia de la implicación en procedimientos administrativos, civiles o penales se produce plenamente en la fecha de incoación del procedimiento y no puede, por tanto, asimilarse a un perjuicio continuo (véanse, en este sentido, los autos de 4 de septiembre de 2009, Inalca y Cremonini/Comisión, T-174/06, no publicado, EU:T:2009:306, apartado 78, y de 7 de febrero de 2018, AEIM y Kazenas/Comisión, T-436/16, no publicado, EU:T:2018:78, apartado 35).

51 Por otra parte, el Tribunal General ha reconocido que, por su naturaleza, el daño moral tiene un carácter continuo cuando el menoscabo a la reputación alegado no se produce de manera instantánea, sino que se renueva cotidianamente durante todo el período en el que el hecho generador perdura (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2015, Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, apartado 93). Así sucede cuando el menoscabo de la reputación tiene su origen bien en el comportamiento ilegal de una institución, como en el caso de una omisión, bien en una decisión de la Comisión que, en un primer momento, se adopta y hace pública mediante un comunicado de prensa y que, en un segundo momento, se publica en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en forma de resumen (sentencia de 7 de junio de 2017, Guardian Europe/Unión Europea, T-673/15, EU:T:2017:377, apartado 42).

52 En efecto, procede señalar que, en este último caso, según la jurisprudencia, aunque pueda revestir diferentes formas, el menoscabo de la reputación es en general un perjuicio que se renueva cada día y que se prolonga hasta el momento en que se pone fin a la causa de ese menoscabo (sentencia de 7 de junio de 2017, Guardian Europe/Unión Europea, T-673/15, EU:T:2017:377, apartado 42).

53 En el caso de autos, el supuesto daño moral derivado del menoscabo de la reputación de la demandante tiene su origen, según la demandante, 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. Por consiguiente, suponiéndolo acreditado, dicho perjuicio tiene carácter continuo.

54 Por tanto, la acción de indemnización solo ha prescrito en la medida en que tiene por objeto la indemnización de un menoscabo de la reputación anterior al 28 de abril de 2016.

55 En tercer lugar, la demandante alega también haber sufrido un supuesto daño emergente consistente en gastos adicionales sufridos como consecuencia de medidas de mitigación de los efectos negativos de la Decisión Tercas y, en particular, el plan de incentivos para la salida de trabajadores de 30 de diciembre de 2015, con un objetivo de reducción de la plantilla de ochenta y cinco trabajadores; operaciones de titulización sintética de 10 de mayo de 2019 debido a la necesidad de poner en marcha iniciativas de apoyo al capital para poder cumplir los requisitos en materia de capital tras la pérdida de productos netos bancarios derivada de la contracción de depósitos y clientes registrada inmediatamente después de la adopción de la Decisión y en años posteriores; iniciativas de mitigación de riesgos mediante dos operaciones de cesión de préstamos dudosos, decididas y/o ejecutadas, la primera, el 1 de agosto de 2016 y, la segunda, el 16 de noviembre de 2017; medidas comerciales dirigidas a los socios, destinadas a restablecer la relación, en particular mediante descuentos sobre las condiciones estándar aplicadas por el Banco a los préstamos no garantizados, durante el período comprendido entre 2016 y 2019; gastos relativos a los asesores jurídicos de 21 de enero de 2016, 29 de marzo de 2016, 13 de enero de 2017, 11 de noviembre de 2019, 26 de mayo de 2020 y 7 de junio de 2021.

56 Ese daño, suponiéndolo acreditado, se materializó durante varios períodos tras la adopción de la Decisión Tercas en razón de los diferentes gastos que la demandante tuvo que soportar.

57 Pues bien, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 30 anterior, el plazo de prescripción comenzó a correr a partir del momento en que la Decisión Tercas produjo efectos perjudiciales para la demandante. En efecto, el criterio decisivo para determinar el inicio del cómputo del plazo de prescripción no es el acaecimiento del hecho que originó el daño, ya que, en particular, no puede oponerse al demandante una fecha de inicio de la prescripción anterior a la aparición de los efectos perjudiciales de dicho hecho (sentencia de 28 de febrero de 2013, Inalca y Cremonini/Comisión, C-460/09 P, EU:C:2013:111, apartado 52).

58 En el caso de autos, en primer término, los daños supuestamente sufridos consistentes en gastos derivados de la reducción de la plantilla, de las operaciones de titulización sintética y de las iniciativas de mitigación de riesgos no tienen carácter continuo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 32 anterior. En efecto, dichos gastos acaecieron instantáneamente, de modo que se materializaron efectivamente en la fecha de cada una de las operaciones de que se trata y sus importes no aumentaron en proporción al tiempo transcurrido.

59 Así pues, es preciso determinar la fecha a partir de la cual se produjeron los efectos adversos de dicho perjuicio respecto de la demandante, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 30 anterior. Es a partir de ese momento cuando comienza a correr el plazo de prescripción previsto en el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

60 A este respecto, como se desprende del apartado 55 anterior, los daños supuestamente sufridos resultantes de las operaciones de titulización sintética y de las iniciativas de mitigación de riesgos se produjeron el 10 de mayo de 2019, de modo que el plazo de prescripción de cinco años no había expirado cuando la demandante formuló su reclamación previa a la Comisión, a saber, el 28 de abril de 2021. Así pues, el recurso es admisible en lo que respecta a esos supuestos daños.

61 En cambio, por lo que respecta al eventual daño derivado de la reducción de la plantilla de trabajadores, este resulta del plan de incentivos establecido el 30 de diciembre de 2015. Por tanto, procede considerar que es en ese preciso momento cuando se concretó el supuesto daño. De ello se deduce que el plazo de prescripción de cinco años había expirado cuando la demandante formuló su reclamación previa a la Comisión y que, en consecuencia, la acción ha prescrito por lo que respecta a la indemnización de ese perjuicio.

62 En segundo término, por lo que se refiere más concretamente a los gastos efectuados en relación con los asesores jurídicos de 21 de enero de 2016, 29 de marzo de 2016, 13 de enero de 2017, 11 de noviembre de 2019, 26 de mayo de 2020 y 7 de junio de 2021, de la jurisprudencia se desprende que estos gastos tienen, por su naturaleza, carácter instantáneo. En efecto, se han producido efectivamente en una fecha precisa y sus importes no han aumentado en proporción al tiempo transcurrido (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2015, Chart/SEAE, T-138/14, EU:T:2015:981, apartados 82 y 84).

63 En el caso de autos, del documento aportado por la demandante, en el que se detallan las facturas relativas a los gastos de asistencia jurídica, se desprende que estas se refieren, en particular, al asesoramiento en materia de ayudas de Estado entre febrero y diciembre de 2015, incluido el examen de la Decisión Tercas (facturas de 21 de enero de 2016 y de 29 de marzo de 2016), a las actividades relativas al procedimiento en el asunto T-196/16, que dio lugar a la 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) (factura de 13 de enero de 2017), a la actividad de asistencia jurídica en el procedimiento relativo a la Decisión Tercas ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia hasta el 31 de octubre de 2019 (factura de 26 de mayo de 2020), y al pago de 20 de mayo de 2020 por la continuación del procedimiento relativo a la Decisión Tercas (factura de 7 de junio de 2021).

64 Pues bien, por una parte, procede señalar que, por lo que respecta a las facturas de 21 de enero de 2016 y de 29 de marzo de 2016 relativas a los gastos del asesoramiento jurídico prestado entre febrero y diciembre de 2015, el plazo de prescripción de cinco años expiró antes del 28 de abril de 2021, fecha en la que la demandante presentó su reclamación previa, de modo que la acción de indemnización ha prescrito.

65 Por otra parte, por lo que atañe a las facturas de 13 de enero de 2017, de 26 de mayo de 2020 y de 7 de junio de 2021, estas se refieren a los gastos efectuados por la demandante en relación con la gestión de los autos de los asuntos relativos a la Decisión Tercas ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia. Pues bien, debe observarse que esos gastos tienen un carácter instantáneo en la medida en que efectivamente se producen, a más tardar, en el momento en que los abogados de la demandante intervinieron por primera vez a efectos de la incoación de cada uno de los procedimientos en cuestión (auto de 7 de febrero de 2018, AEIM y Kazenas/Comisión, T-436/16, no publicado, EU:T:2018:78, apartado 33).

66 En particular, procede señalar que la demanda fue presentada en la Secretaría del Tribunal General por el representante de la demandante en el asunto que dio lugar a la 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), el

29 de abril de 2016, mientras que el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra dicha sentencia del Tribunal General, que dio lugar a la sentencia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), se presentó el 29 de mayo de 2019. Al haber presentado la demandante la reclamación previa el 28 de abril de 2021, el plazo de prescripción de cinco años no había expirado en esa fecha, de modo que la acción no ha prescrito por lo que respecta al supuesto perjuicio ligado a los gastos de abogado en los que incurrió en esos dos procedimientos.

67 En tercer término, por lo que atañe a las medidas comerciales dirigidas a los socios aplicadas durante el período comprendido entre 2016 y 2019, consistentes en la reducción en los préstamos sin garantías, resulta que el perjuicio alegado resultante de dichas medidas podía renovarse durante ese período y que no podía ser previsible en el momento de la adopción de las referidas medidas o de su primera aplicación. Por tanto, puede considerarse que el daño resultante, suponiéndolo acreditado, tiene carácter continuo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 32 anterior, de modo que, en la medida en que la pretensión de indemnización se refiere al perjuicio sufrido después del 28 de abril de 2016, esta no ha prescrito.

68 De ello se deduce que el recurso es inadmisible en lo que respecta a los perjuicios alegados relativos a la reducción de la plantilla de trabajadores y a las facturas relativas a los costes de asistencia jurídica, con excepción de los relacionados con la incoación de los procedimientos judiciales relativos a la Decisión Tercas ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia.

69 En cambio, el recurso es admisible en lo que respecta a los supuestos perjuicios derivados del lucro cesante, del daño moral y del daño emergente por lo que atañe a la parte relativa a las operaciones de titulización sintética y a las iniciativas de mitigación de riesgos, así como a las medidas comerciales dirigidas a los socios y a los gastos de asistencia jurídica vinculados a la incoación de los procedimientos judiciales relativos a la Decisión Tercas ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia.

Sobre el fondo

70 El artículo 340 TFUE, párrafo segundo, establece que, en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

71 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión y se reconozca el derecho a la reparación del perjuicio sufrido, es necesario que concurran un conjunto de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre ese comportamiento y el perjuicio invocado (sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 32).

72 En el supuesto de que no se cumpla alguno de esos requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la responsabilidad extracontractual de la Unión (sentencia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, EU:C:1999:498, apartado 65; véase, asimismo, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, EU:C:1994:329, apartado 81).

Además, el juez de la Unión no está obligado a examinar estos requisitos en un orden determinado (véase la sentencia de 18 de marzo de 2010, Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión, C-419/08 P, EU:C:2010:147, apartado 42 y jurisprudencia citada).

73 La fundamentación de la pretensión de la demandante debe apreciarse a la luz de esos principios.

74 El Tribunal General considera oportuno comenzar examinando el requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual relativo a la ilegalidad del comportamiento imputado, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 71 anterior.

Sobre la ilegalidad del comportamiento

75 Para que pueda declararse la existencia de una ilegalidad en virtud de la responsabilidad extracontractual, en el sentido del artículo 340 TFUE, el acto o el comportamiento de la institución de la Unión de que se trate debe considerarse una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares (sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, EU:C:2000:361, apartado 42).

– *Sobre la violación de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares*

76 La demandante alega que el artículo 107 TFUE, apartado 1, como disposición con efecto directo, puede ser invocado ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en relación con el artículo 108 TFUE, apartado 3, y que, por tanto, confiere derechos a los particulares, al menos cuando se trata de ayudas no notificadas.

77 Además, según la demandante, la Comisión violó el principio de buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y, en particular, la obligación de motivación, en la medida en que no tuvo en cuenta los argumentos y elementos presentados por las partes al adoptar la Decisión Tercas.

78 La Comisión rebate estas alegaciones. Replica que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no confiere derechos a los particulares, sino que se limita a prohibir a los Estados miembros conceder ayudas a las empresas. A su entender, esta interpretación se ve confirmada también por el hecho de que, conforme a la jurisprudencia (sentencia de 8 de julio de 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, T-198/01, EU:T:2004:222, apartado 192), los interesados que no sean el Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda no pueden exigir que la Comisión mantenga con ellos un debate contradictorio.

79 Además, la Comisión afirma que no pasó por alto los argumentos en sentido contrario que le fueron presentados en el marco de la investigación relativa a la Decisión Tercas, sino que llegó a conclusiones diferentes, de modo que no se incumplió la obligación de motivación.

80 Con carácter preliminar, procede señalar que de la jurisprudencia se desprende que una norma jurídica tiene por objeto conferir derechos a los particulares, en especial, cuando se trata de una disposición que genera derechos que los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar, de forma que tenga efecto directo, o que genera una ventaja que puede calificarse de derecho adquirido, o que tiene como función proteger los intereses de los particulares, o que atribuye, en favor de particulares, derechos cuyo contenido puede ser identificado suficientemente (véanse las

sentencias de 16 de octubre de 2014, Evropaïki Dynamiki/Comisión, T-297/12, no publicada, EU:T:2014:888, apartado 76 y jurisprudencia citada, y de 9 de febrero de 2022, QI y otros/Comisión y BCE, T-868/16, EU:T:2022:58, apartado 90 y jurisprudencia citada).

81 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, estos derechos se crean no solo cuando las disposiciones del Derecho de la Unión los atribuyen de modo explícito, sino también debido a obligaciones positivas o negativas que estas imponen de manera bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros o a las instituciones de la Unión. El incumplimiento por un Estado miembro de tales obligaciones positivas o negativas puede obstaculizar el ejercicio, por los particulares interesados, de los derechos que les son conferidos implícitamente en virtud de las disposiciones del Derecho de la Unión de que se trate —que se supone que pueden invocar en el ámbito nacional— y, de este modo, alterar la situación jurídica que tales disposiciones pretenden crear para dichos particulares. Por ello, la plena eficacia de las normas de la Unión y la protección de los derechos que reconocen exigen que los particulares tengan la posibilidad de obtener una reparación, con independencia de si las disposiciones controvertidas tienen efecto directo, condición esta que no resulta necesaria ni suficiente en sí misma para que concurra el requisito para que se genere la responsabilidad de la Unión basado en la violación de una norma del Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2022, Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire), C-61/21, EU:C:2022:1015, apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada].

82 Debe recordarse que, con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, «salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

83 Pues bien, procede observar, en primer lugar, que, 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.

84 A este respecto, procede recordar, por analogía, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 101 TFUE, apartado 1, que tiene por objeto prohibir los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior, produce efectos directos en las relaciones entre particulares y crea derechos en favor de los justiciables. En particular, esta disposición confiere derechos a los particulares (sentencia de 6 de junio de 2013, Donau Chemie y otros, C-536/11, EU:C:2013:366, apartados 21 y 31).

85 En segundo lugar, para determinar si el artículo 107 TFUE, apartado 1, tiene por objeto conferir derechos a los particulares, la interpretación de esta disposición debe tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe dicha disposición y los objetivos de la política de la Unión en materia de ayudas de Estado (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, apartado 32 y jurisprudencia citada).

86 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que los particulares no pueden, basándose únicamente en el artículo 107 TFUE, impugnar la compatibilidad de una ayuda con el Derecho de la Unión ante los órganos jurisdiccionales nacionales ni solicitar a estos que se pronuncien, con carácter principal o incidental, sobre una posible incompatibilidad. No obstante, este derecho existe cuando las disposiciones del artículo 107 TFUE han sido aplicadas mediante las disposiciones generales previstas en el artículo 109 TFUE o mediante decisiones específicas adoptadas en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2 (sentencia de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, apartado 10).

87 A este respecto, procede señalar que el concepto de «ayuda de Estado» al que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe aplicarse, en particular, a efectos de determinar si una medida estatal debería haberse sometido o no al procedimiento de control previo establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y, en su caso, comprobar si el Estado miembro de que se trata ha cumplido esta obligación (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 38 y jurisprudencia citada).

88 Por consiguiente, la aplicación del concepto de «ayuda de Estado» al que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 1, está vinculada a la aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 3. Así pues, procede recordar que la obligación de notificación constituye uno de los elementos fundamentales del sistema de control establecido por el Tratado FUE en materia de ayudas estatales. En ese sistema, los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida que pretenda establecer o modificar una ayuda en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, a no aplicar dicha medida mientras esta institución no haya adoptado una decisión definitiva sobre la misma, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (véase la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 56 y jurisprudencia citada).

89 La prohibición impuesta al Estado miembro interesado de ejecutar las medidas de ayuda proyectadas se aplica a toda ayuda concedida sin ser notificada. En caso de notificación, surtirá efecto durante la fase preliminar y si la Comisión incoa el procedimiento previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, hasta la decisión final. Por lo que respecta a todo ese período, la prohibición genera en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la obligación de salvaguardar (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, apartados 6 y 7).

90 En efecto, mientras que la apreciación de la compatibilidad de medidas de ayuda con el mercado interior es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la Unión, los órganos jurisdiccionales nacionales velan, hasta la decisión definitiva de la Comisión, por la salvaguarda de los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento, por parte de las autoridades estatales, de la prohibición establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3 (véase la sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, apartado 28 y jurisprudencia citada).

91 Del efecto directo del artículo 108 TFUE, apartado 3, se desprende que los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar a los justiciables que se extraerán todas las consecuencias de la infracción de esta disposición, conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos de ejecución como a la devolución de las ayudas económicas concedidas contraviniendo esta disposición o a posibles medidas provisionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, EU:C:1996:285, apartados 39

y 40; de 16 de abril de 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, apartado 52, y de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, apartados 23 y 24).

92 En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la prohibición de ejecución de los proyectos de ayuda prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, tiene efecto directo y que el carácter inmediatamente aplicable de tal prohibición alcanza a toda ayuda que haya sido ejecutada sin haber sido notificada (véase la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 88 y jurisprudencia citada).

93 Por tanto, los particulares pueden invocar el artículo 108 TFUE, apartado 3, para hacer valer sus derechos derivados de su aplicación, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 92 anterior. Pues bien, como se ha indicado en el apartado 87 anterior, el artículo 108 TFUE confiere a la Comisión la facultad de pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior cuando examina las ayudas existentes, cuando adopta decisiones relativas a ayudas nuevas o modificadas y cuando adopta medidas en caso de incumplimiento de sus decisiones o de la obligación de notificación, a efectos de la aplicación del referido concepto de «ayuda de Estado», previsto en el artículo 107 TFUE, apartado 1. Sobre la base de esta disposición, el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3, puede afectar a los derechos de los particulares, como competidores de los beneficiarios de una ayuda o como beneficiarios de la misma.

94 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.

95 En efecto, en el presente asunto, la Comisión adoptó la Decisión Tercas infringiendo el artículo 107 TFUE, apartado 1, ya que declaró erróneamente que las medidas en cuestión, que habían sido autorizadas en violación del artículo 108 TFUE, apartado 3, constituían ayudas de Estado (sentencia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartado 24). De ello se desprende, más concretamente, que, en el caso de autos, la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, afecta a los derechos de la demandante como beneficiaria de las medidas en cuestión que se calificaron erróneamente de ayudas de Estado y cuyo importe se recuperó.

96 Habida cuenta de estas consideraciones, el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe calificarse de norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares, como la demandante, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 80 anterior.

97 La demandante aduce, asimismo, que la infracción por parte de la Comisión del artículo 107 TFUE, apartado 1, también ha causado una infracción del artículo 41 de la Carta y, en particular, de la obligación de motivación, en la medida en que dicha institución pasó por alto, sin motivarlo, los elementos aportados por las partes interesadas durante la investigación que dio lugar a la adopción de la Decisión Tercas.

98 A este respecto, procede señalar que, según la jurisprudencia, el principio de buena administración, cuando constituye la expresión de un derecho específico, como el derecho a que se traten los asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, en el sentido del

artículo 41 de la Carta, debe considerarse una norma del Derecho de la Unión que tiene por objeto conferir derechos a los particulares (véase la sentencia de 6 de junio de 2019, Dalli/Comisión, T-399/17, no publicada, EU:T:2019:384, apartado 200 y jurisprudencia citada).

99 Por consiguiente, solo podrá analizarse la apreciación de una eventual ilegalidad del comportamiento de la Comisión en el marco de un derecho específico que exprese el principio del derecho a una buena administración.

100 Pues bien, del artículo 41 de la Carta se desprende que el derecho a una buena administración incluye, en particular, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. Así pues, un eventual incumplimiento de la obligación de motivación debe considerarse como el incumplimiento de una norma del Derecho de la Unión que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, en el sentido del artículo 340 TFUE, apartado 2.

– *Sobre la existencia de una violación suficientemente caracterizada*

101 La demandante indica, en primer lugar, que la mera infracción del artículo 107 TFUE puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada, dado que el margen de apreciación de la Comisión en este marco es limitado. Según la demandante, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, en las sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167), respectivamente, confirmaron que la Comisión incurrió en graves errores manifiestos de apreciación «de las circunstancias de hecho y de Derecho» cuando aplicó el artículo 107 TFUE, apartado 1, sin tener en cuenta la jurisprudencia relativa a este. Así pues, a su entender, se trata de una violación suficientemente caracterizada. Esta violación es, a su juicio, tanto más grave cuanto que, además, la Comisión incumplió la obligación de motivación que recaía sobre ella.

102 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

103 Por lo que respecta al requisito relativo al comportamiento ilegal de una institución, solo una ilegalidad de una institución que implique tal violación suficientemente caracterizada puede generar la responsabilidad de la Unión. A este respecto, ha de recordarse que el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho de la Unión es suficientemente caracterizada es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución, de los límites impuestos a su facultad de apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, EU:C:2000:361, apartado 43, y de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartado 30).

104 Esta exigencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión pretende evitar que el riesgo de tener que cargar con las indemnizaciones de los daños alegados por las personas interesadas menoscabe la capacidad de la institución de que se trate de ejercer plenamente sus competencias en vista del interés general, tanto en el marco de su actividad normativa o que implique decisiones de política económica como en la esfera de su competencia administrativa, sin que recaigan sobre terceros, no obstante, las consecuencias de incumplimientos flagrantes e inexcusables (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2011, Sison/Consejo, T-341/07, EU:T:2011:687, apartado 34 y jurisprudencia citada).

105 Así, únicamente la comprobación de una irregularidad que, en circunstancias análogas, no habría cometido una administración normalmente prudente y diligente permite que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión (sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 43).

106 En particular, de la jurisprudencia se desprende que el régimen establecido por el Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad extracontractual de la Unión 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 (véase la sentencia de 28 de febrero de 2018, Vakakis kai Synergates/Comisión, T-292/15, EU:T:2018:103, apartado 64 y jurisprudencia citada).

107 De la jurisprudencia se deriva que, cuando la institución de que se trate solo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido, o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho de la Unión puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada. En cambio, no sucede lo mismo cuando dicha institución dispone de una amplia facultad de apreciación. En efecto, en ese caso, el criterio decisivo que permite considerar que una violación está suficientemente caracterizada consiste en la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución o del órgano de la Unión de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, apartado 54 y jurisprudencia citada).

108 También debe precisarse que no existe ninguna relación automática entre, por una parte, la inexistencia de facultad de apreciación de la institución de que se trate y, por otra parte, la calificación de la infracción como violación suficientemente caracterizada (véase la sentencia de 23 de noviembre de 2011, Sison/Consejo, T-341/07, EU:T:2011:687, apartado 36 y jurisprudencia citada).

109 A este respecto, por una parte, ha de observarse que el concepto de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, tiene carácter jurídico y debe interpretarse sobre la base de elementos objetivos. Por este motivo, en principio y teniendo en cuenta tanto los elementos concretos del litigio que se presentan ante él como el carácter técnico o complejo de las apreciaciones realizadas por la Comisión, el juez de la Unión debe realizar un control íntegro en lo que atañe a la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1 (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 111, y de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 87).

110 Por otra parte, cuando las apreciaciones realizadas por la Comisión tienen carácter técnico o complejo en relación con la cuestión de si una medida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, el control judicial queda limitado (véase la sentencia de 30 de noviembre de 2016, Comisión/Francia y Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912, apartado 88 y jurisprudencia citada).

111 Además, para determinar si un comportamiento ilegal de una institución de la Unión constituye una violación suficientemente caracterizada, el examen del Tribunal General es de por sí más exigente que el que se impone en el marco de un recurso de anulación, en el que Tribunal General se contenta, dentro de los límites de los motivos presentados por la parte demandante, a examinar la legalidad de la decisión impugnada para garantizar que la Comisión apreció correctamente los diferentes elementos que le permitieron declarar que las medidas en cuestión

eran imputables al Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Por consiguiente, simples errores de apreciación y la falta de presentación de pruebas suficientes no bastan como tales para calificar una violación manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación de la Comisión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2008, MyTravel/Comisión, T-212/03, EU:T:2008:315, apartado 85).

112 Procede señalar asimismo que el Tribunal General ha declarado que la capacidad de la Comisión para ejercer plenamente la función de regulador de la competencia que le confieren los Tratados se vería comprometida si se entendiera que el concepto de «violación caracterizada» comprende todos los errores o faltas que, aunque presenten un carácter ciertamente grave, no son ajenos por su naturaleza o su extensión al comportamiento normal de una institución encargada de velar por la aplicación de las normas sobre competencia, que son complejas, delicadas y están sometidas a un importante margen de interpretación. En cambio, existe el derecho a la reparación de los perjuicios que resultan del comportamiento de la institución cuando este se traduce en un acto manifiestamente contrario a la norma jurídica y gravemente perjudicial para los intereses de terceros ajenos a la institución y no puede justificarse ni explicarse en virtud de las cargas particulares que recaen objetivamente sobre el servicio en un funcionamiento normal (sentencias de 11 de julio de 2007, Schneider Electric/Comisión, T-351/03, EU:T:2007:212, apartados 122 y 124; de 9 de septiembre de 2008, MyTravel/Comisión, T-212/03, EU:T:2008:315, apartado 40, y de 25 de enero de 2023, Società Navigazione Siciliana/Comisión, T-666/21, no publicada, EU:T:2023:20, apartado 95).

113 La naturaleza de la violación cometida por la Comisión en el caso de autos y, en particular, su gravedad deben apreciarse a la luz de las anteriores observaciones. A este respecto, ha de tenerse en cuenta la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, apartado 161).

114 En el caso de autos, de las sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167), se desprende que, al adoptar la Decisión Tercas, la Comisión no aplicó correctamente el concepto de «intervención del Estado o mediante fondos estatales».

115 Pues bien, el Tribunal General y el Tribunal de Justicia han declarado que la ilegalidad de la Decisión Tercas se deriva de un error conceptual ligado a una confusión entre el requisito relativo a la imputabilidad de una ayuda y el requisito relativo a los fondos estatales (sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartado 63, y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión, T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167, apartado 70). Asimismo, se deriva del hecho de que la Comisión no proporcionó ni justificó suficientes indicios que acreditasen que la medida en cuestión era imputable al Estado (sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartado 67, y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión, T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167, apartados 87 a 90). En conclusión, se consideró que la Comisión había cometido un error en la apreciación de los indicios tenidos en cuenta y no había demostrado de modo suficiente en Derecho la intervención de las autoridades públicas italianas en la adopción de la medida en cuestión ni, por consiguiente, la imputabilidad de esta medida al Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

116 Aunque el Tribunal General y el Tribunal de Justicia reconocieron que la Comisión había infringido el artículo 107 TFUE, apartado 1, esa violación no es necesariamente solo por ello «suficientemente caracterizada», en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 106 y 107 anteriores. En efecto, el error de apreciación cometido por la Comisión y constatado en las sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167), no es, por sí mismo, una circunstancia suficiente para constituir una violación suficientemente caracterizada, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 107 anterior.

117 A este respecto, procede señalar que, para determinar la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por una empresa pública, la Comisión debe tener en cuenta un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, apartado 32 y jurisprudencia citada).

118 Pues bien, el error de apreciación cometido por la Comisión se refiere al análisis de los elementos tenidos en cuenta para demostrar que las autoridades italianas habían ejercido un control público sustancial en la definición de la intervención del FITD en favor de Tercas.

119 En efecto, en el marco de la adopción de la Decisión Tercas, la Comisión estaba obligada, como se desprende de los apartados 68 y 69 de la 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), a disponer de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto para poder acreditar el grado de intervención de las autoridades públicas en el otorgamiento de las medidas en cuestión, que habían sido dispensadas por una entidad privada.

120 Procede señalar 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, en el que las medidas de ayuda eran concedidas por una entidad privada, apreciando así las circunstancias y los elementos que permitían deducir la imputabilidad de la medida, el contexto fáctico y jurídico de las medidas nacionales objeto de la Decisión Tercas, la implicación de los representantes del Estado en las diferentes etapas de la intervención y el mandato público conferido al FITD.

121 El hecho de que, en estas circunstancias jurídicas y fácticas complejas, la Comisión, como se declaró, no hubiese demostrado suficientemente, con arreglo a Derecho, en la Decisión Tercas, ni la intervención de las autoridades italianas en la adopción de la medida en cuestión ni, por lo tanto, la imputabilidad al Estado de dicha medida en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (sentencias de 2 de marzo de 2021 Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartado 84, y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión, T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167, apartado 132), no es suficiente para calificar ese error de apreciación de violación manifiesta y grave de los límites que se imponen a la facultad de apreciación de la Comisión.

122 En efecto, la irregularidad cometida por la Comisión en el presente asunto no es ajena a la actuación normal, prudente y diligente de una institución encargada de velar por la aplicación de las normas sobre competencia, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 112 anterior.

123 Por tanto, la Comisión no cometió una violación suficientemente caracterizada del artículo 107 TFUE, apartado 1.

124 Además, debe desestimarse la alegación de la demandante basada en la supuesta infracción del artículo 41 de la Carta y, en particular, en el incumplimiento de la obligación de motivación, dado que, por una parte, no aporta elementos precisos a este respecto y, por otra parte, ni de la Decisión impugnada ni de las sentencias de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), y de 19 de marzo de 2019, Italia y otros/Comisión (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, EU:T:2019:167), se desprende que la Comisión no tuviese en cuenta los elementos y argumentos de las partes en la investigación y ello sin indicar las razones para ello. El hecho de que la Comisión llegase a conclusiones distintas de las expuestas por la demandante no puede llevar a declarar que se produjo un incumplimiento de la obligación de motivación. Por tanto, procede concluir que tampoco cometió una violación suficientemente caracterizada del artículo 41 de la Carta.

125 Por consiguiente, no concurre el requisito relativo a la existencia de una violación suficientemente caracterizada y, por tanto, procede declarar que este primer requisito para que se genere la responsabilidad de la Unión no se cumple.

Sobre la existencia de una relación de causalidad

126 El Tribunal General considera oportuno examinar también el requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento supuestamente ilegal de la Comisión y los perjuicios alegados.

127 La demandante alega que se manifestó un deterioro de la confianza de la clientela debido a la percepción por la clientela de una incertidumbre acerca de su capacidad para llevar a cabo el proceso de absorción de Tercas con éxito. Según la demandante, la relación de causalidad determinante, habida cuenta igualmente de la inexistencia de otros factores concomitantes posibles, es la Decisión Tercas, que introdujo un elemento de discontinuidad en el proyecto de integración de Tercas y Caripe, previsto en el plan industrial 2015-2019, como, por otra parte, han confirmado los informes técnicos que ha presentado como anexos.

128 Según la demandante, de dichos informes técnicos se desprende que, pese a que la clientela tenía una amplia confianza en la solidez del banco, durante los meses siguientes a la adopción de la Decisión Tercas, la pérdida de depósitos y de clientela se manifestó y continuó en el tiempo. A juicio de la demandante, este fenómeno iba en contra no solo de la evolución de sus depósitos directos durante el período precedente, sino también de la tendencia del mercado bancario italiano durante el mismo período.

129 Además, la demandante precisa que, a diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia de 30 de junio de 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro y otros/Comisión (T-635/19, EU:T:2021:394), la Comisión impidió la realización de su plan industrial 2015-2019, que ya había sido aprobado por las autoridades nacionales en el momento de la adopción de la Decisión Tercas, lo que provocó la aparición de una situación precaria e incierta, puesto que, debido a la Decisión, ni las autoridades nacionales ni el banco pudieron dar curso a la intervención según las modalidades previstas, dado que ya no disponían de ningún margen de maniobra.

130 La demandante añade que ningún otro elemento, como la reforma de los bancos populares llevada a cabo para responder a los problemas relacionados con la gobernanza y la estructura del sistema bancario y que se refiere a la forma jurídica y a la gobernanza, las sanciones impuestas a su dirección, la implicación de dicha dirección en procedimientos penales, la existencia de pérdidas en el balance de 2015 y el estado de inviabilidad de Tercas, tuvo incidencia en los perjuicios

alegados. Asimismo, a su entender, el documento redactado por el Banco de Italia, presentado por la Comisión, demuestra que el perjuicio sufrido por la demandante es imputable a la Decisión Tercas.

131 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

132 Por lo que respecta al requisito relativo a la relación de causalidad establecido en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, de la jurisprudencia se desprende que tal requisito entraña la existencia de una relación suficientemente directa de causa a efecto entre el comportamiento de las instituciones de la Unión y el daño, relación que corresponde probar a la parte demandante, de modo que el comportamiento reprochado debe ser la causa determinante del perjuicio (véase la sentencia de 5 de septiembre de 2019, Unión Europea/Guardian Europe y Guardian Europe/Unión Europea, C-447/17 P y C-479/17 P, EU:C:2019:672, apartado 32 y jurisprudencia citada).

133 Más concretamente, el perjuicio debe derivarse de manera suficientemente directa del comportamiento ilegal, lo que excluye, en particular, los daños que no sean más que una consecuencia remota de dicho comportamiento (sentencia de 5 de septiembre de 2019, Unión Europea/Guardian Europe y Guardian Europe/Unión Europea, C-447/17 P y C-479/17 P, EU:C:2019:672, apartado 135, y auto de 12 de diciembre de 2007, Atlantic Container Line y otros/Comisión, T-113/04, no publicado, EU:T:2007:377, apartado 40).

134 Es necesario que ese daño haya sido causado efectivamente por el comportamiento imputado a las instituciones. En efecto, incluso en el caso de una posible contribución de las instituciones al perjuicio cuya indemnización se solicita, esa contribución puede estar demasiado alejada debido a otros factores y, en particular, a una responsabilidad que corresponda a otras personas, en su caso a las partes demandantes, en especial, por lo que respecta a las decisiones de las empresas u otros operadores afectados a raíz del comportamiento ilegal (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2010, Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión, C-419/08 P, EU:C:2010:147, apartado 59).

135 Procede determinar a la luz de estos principios jurisprudenciales si la demandante, a la que incumbe la carga de la prueba de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 132 anterior, ha demostrado la existencia de una relación de causalidad directa entre el comportamiento de la Comisión, a saber, la adopción de la Decisión Tercas, y los perjuicios supuestamente sufridos.

136 En el caso de autos, la demandante alega, en esencia, que la Decisión Tercas de la Comisión, y en particular la amplia mediatización subsiguiente, causó un deterioro de la confianza de la clientela con respecto a ella debido a una incertidumbre acerca de su capacidad para finalizar el proceso de fusión por absorción de Tercas, lo que provocó una pérdida de depósitos y de clientela (lucro cesante) y un menoscabo de su reputación (daño moral) y ocasionó costes por las medidas de mitigación de los efectos negativos de la Decisión Tercas (daño emergente). Según la demandante, ello es el resultado de que la Comisión aplicó incorrectamente el concepto de «ayuda de Estado», en la medida en que estimó erróneamente que, a pesar de su carácter privado, las intervenciones del FITD en favor de Tercas constituían medidas imputables al Estado italiano e incluían fondos estatales.

137 Procede precisar de entrada que la demandante no distingue a su clientela de la de Tercas y que no presenta argumentos específicos dirigidos a determinar si la pérdida de clientela y de depósitos directos de Tercas era imputable a la Decisión Tercas. Por lo que respecta a los perjuicios supuestamente sufridos, la demandante hace referencia a su pérdida de clientela y de depósitos directos, así como a las de Tercas y Caripe, sin precisar, no obstante, los valores atribuibles a una u otra. Por otra parte, no alega haber sufrido un perjuicio económico debido a la recuperación de la ayuda ilegalmente solicitada por la Comisión.

138 A este respecto, es importante señalar, en primer lugar, que, si bien mediante la Decisión Tercas la Comisión exigió erróneamente que las medidas de intervención del FITD autorizadas por el Banco de Italia en favor de Tercas debían recuperarse en tanto que ayudas de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, no es menos cierto que las decisiones de los clientes de la demandante, que supuestamente causaron el perjuicio alegado, se adoptaron en el marco de las apreciaciones y evaluaciones realizadas por estos últimos a la luz de sus intereses financieros.

139 En efecto, los clientes de la demandante no tenían ninguna obligación derivada de la referida Decisión, dado que esta únicamente implicaba la devolución de la ayuda. Además, dicha Decisión no contenía ningún elemento dirigido a presentar a la demandante como incapaz de adoptar medidas de intervención voluntaria alternativas en favor de Tercas o a disminuir la credibilidad de la demandante y la confianza de sus clientes en ella. Por el contrario, desde el anuncio de la Decisión Tercas, el Gobierno italiano y la demandante indicaron que estaban preparadas medidas de intervención voluntaria en favor de esta para sustituir a las anteriores medidas previstas y que, por consiguiente, de ello no se derivaría ningún efecto negativo.

140 A este respecto, procede señalar que las circunstancias del presente asunto son diferentes de las que dieron lugar a la sentencia de 8 de noviembre de 2011, Idromacchine y otros/Comisión (T-88/09, EU:T:2011:641), apartados 60 y 65, relativa también a la materia de las ayudas de Estado, en la que el Tribunal General reconoció la existencia de una relación de causalidad directa, debido a que la demandante no habría sufrido ningún menoscabo de su imagen y de su reputación si la Comisión no hubiera divulgado, en la Decisión controvertida, hechos y apreciaciones que la presentaban expresamente como incapaz de suministrar productos conformes con las normas vigentes y de cumplir sus obligaciones contractuales.

141 A este respecto, por lo que atañe más concretamente al daño moral alegado, procede añadir que la demandante no ha demostrado que la Decisión Tercas haya tenido consecuencias negativas en su reputación. Se limita, sin más precisiones, a alegar que así es. Por el contrario, los artículos de prensa que ha presentado informan al público de que los efectos de esa Decisión se verán neutralizados por medidas de intervención voluntaria.

142 En segundo lugar, la alegación relativa a la coincidencia temporal entre la pérdida de clientes y de depósitos directos y la Decisión Tercas no permite probar la existencia de una relación de causalidad directa. En efecto, el cuadro que figura en uno de los informes técnicos aportados por la demandante muestra que, durante el período tomado en consideración en dicho informe, a saber, el comprendido entre mayo de 2015 y mayo de 2016, se produjo una disminución progresiva de los depósitos directos, con una caída a partir de enero de 2016.

143 Sin embargo, como señala la Comisión, varios elementos habrían podido causar este deterioro de la confianza de la clientela de la demandante, lo que no permite determinar que la referida Decisión haya sido la causa directa del perjuicio alegado por la demandante.

144 En efecto, en primer término, del informe del Banco de Italia presentado por la Comisión se desprende que los malos resultados del ejercicio de 2015 de la demandante, publicados en abril de 2016, llevaron, en relación con la reforma de los bancos populares, prevista por la Ley n.º 33 de 24 de marzo de 2015 (Legge n. 33 del 24 marzo 2015, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) (GURI n.º 70, de 25 de marzo de 2015, supplemento ordinario n. 15), que imponía la transformación de la demandante en sociedad anónima, a la junta de accionistas a decidir, al aprobar el balance de 2015, la reducción del valor de las acciones de 9,53 a 7,50 euros, lo que provocó, según ese informe del Banco de Italia, aportado por la Comisión, el descontento de la clientela. A este respecto, procede señalar que la Decisión Tercas, al haber sido adoptada en diciembre de 2015, no puede haber tenido ningún impacto en los resultados de explotación del año 2015. Además, de ese mismo informe del Banco de Italia se desprende que, a partir del año 2014, año en el que la demandante adquirió Tercas, hasta 2015, los indicadores financieros de la demandante no hicieron sino deteriorarse.

145 En segundo término, de las resoluciones de la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Italia) transmitidas por la Comisión se desprende que, entre noviembre de 2014 y junio de 2015, en el marco de las ampliaciones de capital que tuvieron lugar, la demandante no informó a los inversores del método utilizado y fijó el precio de las acciones en un nivel superior al fijado por el perito encargado de determinarlo, de modo que la dirección de la demandante fue objeto de sanciones administrativas e investigaciones penales, iniciadas a partir de 2017.

146 En tercer término, procede señalar, como hizo la Comisión, que el hecho de que Tercas fuera un banco inviable, razón por la cual, en octubre de 2013, se iniciaron negociaciones con la demandante que participó en la ampliación de capital de aquella (sentencia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros, C-425/19 P, EU:C:2021:154, apartados 15 y 20), pudo tener un impacto en la relación de confianza entre la demandante y sus clientes. En efecto, entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, es decir, antes de la adopción de la Decisión Tercas, pero después de la integración de Tercas por la demandante, esta última ya había perdido el 4,9 % de sus depósitos directos.

147 A este respecto, debe observarse que la fusión de Tercas con la demandante tuvo lugar en julio de 2016 y que las retiradas más importantes de depósitos directos tuvieron lugar entre julio y septiembre de 2016. Por tanto, la referida fusión también pudo tener un impacto en la relación de confianza con su clientela.

148 En cuarto término, la demandante no explica por qué la Decisión Tercas le impidió atraer nuevos clientes, cuando la intervención voluntaria que sustituyó a la intervención del FITD en favor de Tercas, que no fue autorizada por dicha Decisión, ya había sido decidida en febrero de 2016, es decir, dos meses después de la Decisión Tercas.

149 En quinto término, por lo que respecta al daño emergente y, en particular, a los costes generados por las medidas de mitigación de los supuestos efectos negativos de la Decisión Tercas, ha de observarse que estos no son imputables de manera directa a dicha Decisión. En efecto, estos costes son el resultado de las decisiones de gestión realizadas por la demandante. Además, aun cuando tales medidas pudieran ser una consecuencia directa de la pérdida de clientes y de depósitos, de lo anterior resulta que no se ha demostrado que la Decisión Tercas constituya la causa determinante de esos supuestos perjuicios.

150 Por otra parte, en cuanto a la alegación de la demandante de que la existencia de una relación de causalidad directa se ve confirmada por la sentencia de 30 de junio de 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro y otros/Comisión (T-635/19, EU:T:2021:394), procede señalar que existe una conexión fáctica entre el presente asunto y el que dio lugar a dicha sentencia. En este último asunto, las demandantes pretendían que se declarase la responsabilidad extracontractual de la Unión con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, debido a que, a su entender, la Comisión había impedido, mediante un comportamiento supuestamente ilegal, en particular, mediante presiones ilícitas ejercidas sobre las autoridades italianas, en particular sobre el Banco de Italia, el rescate de Banca delle Marche, del que las demandantes eran accionistas y titulares de obligaciones subordinadas, lo que les ocasionó un perjuicio. Más concretamente, según las demandantes, la Comisión impidió tal rescate por parte del FITD, lo que llevó a las autoridades italianas, y en particular al Banco de Italia, en su condición de autoridad nacional competente, a iniciar un procedimiento de resolución de Banca delle Marche.

151 En ese contexto, el Tribunal General declaró que este posicionamiento de la Comisión, que tuvo lugar antes de la incoación del procedimiento de resolución de Banca delle Marche, tenía únicamente carácter procedimental y recordaba a las autoridades italianas la necesidad de notificación previa y de no ejecutar posibles medidas de ayuda en favor de dicho banco. Este posicionamiento no se manifestó en una medida concreta —puesto que ninguna medida se había definido o notificado con claridad— ni en el modo concreto en que la Comisión interpretaría el concepto de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, a este respecto (sentencia de 30 de junio de 2021, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro y otros/Comisión, T-635/19, EU:T:2021:394, apartado 55). Por consiguiente, el Tribunal General concluyó que no se cumplía el requisito relativo a la existencia de una relación de causalidad.

152 Pues bien, si bien es cierto que, en el presente asunto, la Comisión no se limitó a preguntarse sobre la compatibilidad de la intervención prevista, sino que adoptó efectivamente la Decisión Tercas en la que consideró que las medidas de intervención en cuestión constituían ayudas de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, contrariamente a lo que sostiene la demandante, de los autos no se desprende que, al adoptar dicha Decisión, la Comisión impidiera la ejecución del plan industrial 2015-2019.

153 En efecto, se precisa, también en un informe técnico de 9 de julio de 2021 aportado por la demandante, que la sustitución de dicho plan por el plan industrial 2016-2020 no fue exclusivamente causada por la Decisión Tercas, sino que resultaba de varios factores acaecidos en 2015, a saber, el cambio del modelo de gobernanza, al haber reemplazado el puesto de administrador delegado al puesto, suprimido, de director general; la aprobación de la reforma de los bancos populares, que incluía la transformación de la forma jurídica en sociedad anónima; la evolución del contexto normativo, caracterizado por un nuevo mecanismo único de supervisión; un escenario económico y financiero «difícil» y en constante evolución y el lanzamiento de un proceso de innovación del modelo económico.

154 Asimismo, por lo que respecta al supuesto perjuicio relacionado con los gastos de abogado en que incurrió en los procedimientos relativos al asunto que dio lugar a la sentencia de 2 de marzo de 2021, Comisión/Italia y otros (C-425/19 P, EU:C:2021:154), y al asunto que dio lugar a la 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), de la jurisprudencia se desprende que dichos gastos no constituyen perjuicios indemnizables en el sentido del artículo 340 TFUE (véase la sentencia de 8 de noviembre de

2011, Idromacchine y otros/Comisión, T-88/09, EU:T:2011:641, apartados 98 y 99 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, no es necesario analizar si el requisito relativo a la relación de causalidad se cumple en el caso de autos por lo que atañe a dichos gastos.

155 En tercer lugar, por lo que se refiere a los elementos de prueba aportados a los autos, de los datos que figuran en los informes técnicos presentados por la demandante no se desprende que esta haya presentado elementos de prueba de los que resulte que el comportamiento imputado sea la causa directa y determinante de la pérdida de confianza de su clientela y, por tanto, del perjuicio alegado a este respecto.

156 En efecto, para empezar, el informe técnico de la sociedad de auditoría se basa en tres consideraciones. En primer lugar, según dicho informe, la Decisión Tercas fue apta para causar de manera exclusiva o, al menos, determinante el perjuicio alegado debido a que debilitó la confianza de los clientes del banco e impidió el plan industrial 2015-2019; en segundo lugar, afirma que, entre mayo de 2015 y mayo de 2016, se produjo una disminución de los depósitos directos concomitante con adopción de la Decisión Tercas; y, en tercer lugar, señala que ni de los datos aportados por la demandante ni de los documentos «open sources» se desprende que se hubiesen producido otros acontecimientos que hubieran podido causar el perjuicio alegado. Sin embargo, en ese mismo informe se indica que una parte, y al menos el 50 %, de las pérdidas sufridas por la demandante entre junio de 2016 y diciembre de 2016 se debería a la Decisión Tercas. Pues bien, además de que de los apartados 144 y 145 anteriores se desprende que otros acontecimientos pudieron causar los perjuicios alegados por la demandante, estos argumentos consisten en consideraciones de carácter general y no aportan elementos de prueba que demuestren que la Decisión Tercas constituya la causa directa y determinante del perjuicio alegado, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 133 anterior. Asimismo, en la introducción del referido informe técnico se precisa que esos análisis se limitan a los aspectos de naturaleza económica, contable y financiera, y que en ellos no figura ninguna consideración jurídica relativa a la relación de causalidad.

157 Por otra parte, en la introducción de ese informe se afirma y se reitera en varias ocasiones que los análisis técnicos se realizaron sobre la base de documentos aportados por la demandante o adquiridos en fuentes públicas, a saber, extractos de cuentas facilitados por el Consejo de Administración de la demandante relativos al período comprendido entre 2015 y 2016; comunicados de prensa emitidos por la demandante; el plan industrial 2016-2020; y datos de gestión transmitidos por la demandante. Se añade que dichos análisis no contienen una auditoría de los elementos sobre los que se realizaron.

158 A continuación, por lo que respecta al informe técnico del profesor universitario, allí se afirma que la demandante ocupaba una posición muy favorable en el mercado italiano antes de que la Comisión iniciara el procedimiento de investigación. Según este informe técnico, este procedimiento, así como la Decisión Tercas, modificaron la imagen de la demandante en el mercado, la confianza de sus clientes y las expectativas de crecimiento. El comportamiento de la Comisión habría provocado, por sí solo, una pérdida de clientes y de depósitos directos, obstaculizado la integración de Tercas y Caripe, prevista en el plan industrial 2015-2019, y determinado la necesidad de encontrar otra solución para proseguir el proyecto de integración en curso. Sin embargo, también se indica en ese mismo informe que el balance de 2015 de la demandante, relativo al período anterior a la Decisión Tercas, suponía una pérdida de 296 millones de euros y que, a partir de finales de 2016, la referida Decisión no era más que una de las causas del perjuicio supuestamente sufrido. Por consiguiente, la conclusión de que la Decisión Tercas fue la causa directa y determinante del perjuicio invocado se ve debilitada por el

reconocimiento, en ese mismo informe, de los elementos mencionados. Además, en la introducción de dicho informe se precisa claramente que la información sobre cuya base se redactó fue transmitida por la demandante, sin que se hubiera realizado ninguna auditoría, y que los análisis se limitan a los aspectos de naturaleza económica y financiera, excluyendo los de naturaleza jurídica.

159 Por último, en consecuencia, los informes técnicos antes mencionados se limitan a tener en cuenta los datos aportados por la propia demandante, sin efectuar ningún control sobre ellos, y no analizan la incidencia de otras posibles causas de los perjuicios alegados, entre ellas el comportamiento de la demandante, de modo que no bastan, como tales, para probar que dichos perjuicios son una consecuencia directa del comportamiento de la Comisión. Por tanto, los referidos informes no aportan la prueba de que la Decisión Tercas haya sido la causa directa y determinante de tales perjuicios.

160 Habida cuenta de todas estas consideraciones, no pueden acogerse las alegaciones de la demandante según las cuales el comportamiento supuestamente ilegal imputado a la Comisión provocó la pérdida de depósitos y de clientela, impidiendo la realización del plan industrial 2015-2019 y fue la causa directa de los perjuicios supuestamente sufridos por ella. En efecto, la apreciación global de los elementos de prueba pertinentes permite al Tribunal General concluir que, aun cuando la Decisión Tercas haya podido desempeñar cierto papel en el proceso de pérdida de la confianza de la clientela de la demandante, dicha pérdida de confianza también fue provocada por otros factores, de modo que no puede considerarse que dicha Decisión sea la causa determinante y directa de los perjuicios alegados, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 134 anterior.

161 De ello se deduce que la demandante no ha acreditado la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento supuestamente ilegal de la Comisión y los perjuicios alegados.

162 Habida cuenta de todo lo anterior, procede señalar que no concurren los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual 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.

163 Por consiguiente, debe desestimarse el recurso sin que sea necesario examinar el requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión relativo a la realidad del daño.

Costas

164 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas, de conformidad con lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a Banca Popolare di Bari SpA.

da Silva Passos Gervasoni Półtorak

Reine Pynnä

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de diciembre de 2023.

Firmas