2024/2033

29.7.2024

DECISIÓN (UE) 2024/2033 DE LA COMISIÓN

de 21 de septiembre de 2023

relativa a la medida SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) ejecutada por Italia en favor de Banca Tercas

[notificadacon el número C(2024) 6281]

(La versión en lengua italiana es la única auténtica)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ([1]), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) La Comisión se enteró por la prensa y a través de las páginas web del banco Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo S.p.A (en lo sucesivo, «Tercas») y del sistema de garantía de depósitos italiano, a saber, el Fondo interbancario di tutela dei depositi (en lo sucesivo, «FITD»), de la intervención del FITD en apoyo de dicho banco (en lo sucesivo, «la intervención de apoyo del FITD»).

(2) El 8 de agosto y el 10 de octubre de 2014, la Comisión solicitó información a Italia. Esta respondió a dicha solicitud el 16 de septiembre y el 14 de noviembre de 2014.

(3) Mediante carta de 27 de febrero de 2015 (en lo sucesivo, «la Decisión de incoar el procedimiento»), la Comisión informó a Italia de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con respecto a las medidas en cuestión.

(4) La Decisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([2]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión.

(5) El 2 de abril de 2015, la Comisión recibió las observaciones de las autoridades italianas.

(6) El 22 de mayo de 2015, la Comisión recibió observaciones de dos partes interesadas, a saber, Tercas y Banca Popolare di Bari S.C.p.A. (en lo sucesivo, «BPB»).

(7) Ese mismo día, la Comisión recibió observaciones del Banco de Italia (en lo sucesivo, «BDI») y del FITD.

(8) El 9 de junio de 2015, la Comisión transmitió a Italia las observaciones mencionadas en los considerandos 6 y 7 para darle la oportunidad de pronunciarse al respecto. Italia informó a la Comisión de que no tenía ningún comentario que hacer a las observaciones transmitidas.

(9) Los días 13 de agosto y 17 de septiembre de 2015 se celebraron sendas reuniones entre la Comisión e Italia y entre la Comisión y las partes interesadas, durante las cuales Italia desarrolló los argumentos presentados en sus anteriores comunicaciones oficiales.

([1]) DO C 136 de 24.4.2015, p. 17.
([2]) Véase la nota 1 a pie de página.

(10) Mediante la Decisión (UE) 2016/1208 de la Comisión ([3]), esta concluyó que las medidas adoptadas por el FITD en favor de Tercas constituían una ayuda estatal incompatible con el mercado interior y ordenó su recuperación.

(11) El 4 de marzo, el 29 de abril y el 1 de mayo de 2016, Italia, BPB y el FITD, con el apoyo del BDI, interpusieron recursos ante el Tribunal General solicitando la anulación de la Decisión (UE) 2016/1208.

(12) Mediante sentencia de 19 de marzo de 2019 en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16 ([4]), el Tribunal General anuló la Decisión (UE) 2016/1208.

(13) El 20 de diciembre de 2019, el 30 de enero de 2020 y el 19 de febrero de 2020 tuvieron lugar nuevos intercambios entre la Comisión e Italia.

(14) Mediante sentencia de 2 de marzo de 2021 en el asunto C-425/19 P ([5]), el Tribunal de Justicia desestimó un recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16.

2. **ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS MEDIDAS**

2.1. **Tercas**

(15) Tercas era la empresa matriz de un grupo bancario que operaba principalmente en la región de los Abruzos. A finales de 2011, el principal accionista de la empresa matriz era la Fundación Tercas, que a la sazón poseía el 65 % de dicha empresa.

(16) A finales de 2011, el grupo incluía la empresa matriz y Banca Caripe S.p.A. (en lo sucesivo, «Caripe»), un banco regional que operaba principalmente en la región de los Abruzos y que había sido adquirido por Tercas a finales de 2010 (con un 90 % de las acciones) y se había integrado en los estados financieros consolidados de Tercas.

(17) A finales de 2011, Tercas tenía un total de 5 300 millones EUR en activos, 4 500 millones EUR en créditos netos a clientes, 2 700 millones EUR en deudas contraídas con los clientes, 165 sucursales y 1 225 empleados.

(18) El 17 de abril de 2012, tras haber procedido a inspeccionar Tercas ([6]), el BDI propuso al Ministerio italiano de Economía y Hacienda que sometiera el banco a un régimen de administración extraordinaria, de conformidad con el artículo 70 de la Ley de Banca italiana ([7]) (*Testo Unico Bancario*; en lo sucesivo, «TUB»).

(19) El 30 de abril de 2012, el Ministerio italiano de Economía y Hacienda emitió un decreto para someter a administración extraordinaria al banco Tercas ([8]). El BDI nombró a un administrador extraordinario para comprobar la situación, poner fin a las irregularidades y promover soluciones útiles en favor de los depositantes. El administrador extraordinario asumió sus funciones el 4 de mayo de 2012.

(20) El administrador extraordinario de Tercas evaluó distintas opciones para encontrar una solución a las dificultades de Tercas. Inicialmente, este estudió dos opciones para la recapitalización de Tercas, a saber, la intervención de la Fundación Tercas (principal accionista de Tercas) o de la entidad Credito Valtellinese (con una participación del 7,8 %), pero más adelante las descartó.

([3]) 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 L 203 de 28.7.2016, p. 1).

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

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

([6]) Entre el 5 de diciembre de 2011 y el 23 de marzo de 2012, el BDI llevó a cabo una inspección de Tercas, durante la cual el BDI constató numerosas irregularidades y problemas generalizados en relación con: i) la gestión y la gobernanza del banco; ii) la función de auditoría interna; iii) el proceso crediticio; y iv) la comunicación de información a los órganos directivos y al órgano de vigilancia.

([7]) *Decreto legislativo 1°settembre 1993, n.° 385 – «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n.° 230, 30.9.1993 - Supplemento ordinario n.° 92).* Las referencias al TUB se entenderán como referencias a la versión aplicable en el momento de la intervención de apoyo del FITD.

([8]) Tras constatar graves irregularidades administrativas e infracciones legales.

(21) En octubre de 2013, el administrador extraordinario de Tercas, de acuerdo con el BDI, mantuvo contactos con BPB, que manifestó su interés en inyectar capital en Tercas, a condición de que los activos de Tercas y Caripe se sometieran a una investigación de diligencia debida y el FITD cubriera completamente el déficit patrimonial de Tercas.

(22) El 25 de octubre de 2013, el administrador extraordinario de Tercas presentó al FITD, sobre la base del artículo 29 de los estatutos del FITD ([9]), una solicitud de intervención de apoyo de hasta 280 millones EUR, que comportaba una recapitalización para cubrir el déficit patrimonial de Tercas a fecha del 30 de septiembre de 2013 y un compromiso por parte del FITD de adquirir activos deteriorados.

(23) En su reunión de 28 de octubre de 2013, el Comité de Gestión del FITD decidió intervenir en apoyo de Tercas, de conformidad con el artículo 96 *ter*, apartado 1, letra d), del TUB, concediéndole un importe máximo de 280 millones EUR. El 29 de octubre de 2013, el Consejo del FITD ratificó dicha intervención.

(24) El 30 de octubre de 2013, el FITD solicitó autorización al BDI para llevar a cabo dicha intervención de apoyo. El 4 de noviembre de 2013, el BDI concedió la autorización al FITD. Sin embargo, este finalmente no llevó a cabo la intervención de apoyo.

(25) El 18 de marzo de 2014, la investigación de diligencia debida sobre los activos de Tercas y de Caripe concluyó con un desacuerdo entre los expertos del FITD y los del grupo bancario controlado por la empresa matriz BPB. La controversia fue resuelta por un árbitro escogido a propuesta del BDI. La investigación de diligencia debida puso de manifiesto nuevas correcciones del valor de los activos.

(26) El 1 de julio de 2014, el FITD presentó al BDI una segunda solicitud de autorización para realizar una intervención de apoyo a Tercas con condiciones modificadas.

(27) El 7 de julio de 2014, el BDI autorizó dicha intervención de apoyo en condiciones modificadas ([10]).

(28) El BDI autorizó al administrador extraordinario de Tercas a convocar una junta extraordinaria de accionistas de Tercas el 27 de julio de 2014 para decidir sobre la cobertura de las pérdidas registradas durante la administración extraordinaria y el consiguiente incremento de capital de 230 millones EUR reservado a BPB.

(29) Las pérdidas de Tercas durante el período que va del 1 de enero de 2012 al 31 de marzo de 2014 ascendieron a 603 millones EUR. Así pues, el 31 de marzo de 2014, debido a la devaluación íntegra de la posición patrimonial residual, equivalente a 337 millones EUR, los fondos propios de Tercas eran negativos y ascendían a – 266 millones EUR.

(30) El 27 de julio de 2014, la junta general de accionistas de Tercas decidió ([11]):

a) cubrir parcialmente las pérdidas, entre otras cosas, reduciendo el capital a cero con cancelación de todas las acciones ordinarias en circulación;

b) ampliar el capital a 230 millones EUR con la emisión nuevas acciones ordinarias ofrecidas exclusivamente a BPB. Esta ampliación de capital se ejecutó el 27 de julio de 2014 y se abonó compensando parcialmente un crédito de 480 millones EUR de BPB a Tercas (correspondiente a un préstamo concedido por BPB el 5 de noviembre de 2013).

(31) En septiembre de 2014, Tercas recapitalizó su filial Caripe con una aportación de capital de 75 millones EUR.

(32) El 1 de octubre de 2014, se retiró la administración extraordinaria de Tercas y BPB procedió al nombramiento de los nuevos órganos sociales.

(33) El 30 de septiembre de 2014, al término del período de administración extraordinaria, Tercas disponía de un total de 2 994 millones EUR en activos, 2 198 millones EUR en deudas contraídas con los clientes, 1 766 millones EUR en préstamos netos productivos, 716 millones EUR en provisiones para préstamos de dudoso cobro y 182 millones EUR de capital total de nivel 1.

([9]) Las referencias a los estatutos del FITD se entenderán como referencias a la versión aplicable en el momento de la intervención de apoyo del FITD.

([10]) Véase el considerando 43.

([11]) Acta de la junta general, repertorio n.º 125149, Rec. n.º 28024 de 29 de julio de 2014, notario: Dr. Vincenzo Galeota.

(34) En marzo de 2015, BPB firmó una nueva ampliación de capital de Tercas por un importe de 135,4 millones EUR (de los cuales, 40,4 millones EUR se destinaron a la filial Caripe) con el fin de hacer frente a nuevas pérdidas sufridas en el cuarto trimestre de 2014, cubrir los costes de reestructuración en 2015 y 2016 y mejorar las ratios de capital de Tercas.

2.2. **BPB**

(35) BPB era la empresa matriz de un grupo bancario que operaba principalmente en el sur de Italia. A finales de 2013, BPB tenía activos por un total de 10 300 millones EUR, 6 900 millones EUR de créditos sobre clientes, 6 600 millones EUR de deudas contraídas con los clientes, 247 sucursales y 2 206 empleados, un coeficiente de capital de nivel 1 del 8,1 % y una ratio de capital total del 11 %.

(36) En diciembre de 2014, BPB realizó una ampliación de capital de 500 millones EUR, que incluía la emisión de nuevas acciones por un importe máximo de 300 millones EUR y la emisión de un préstamo subordinado de nivel 2 por un importe máximo de 200 millones EUR. La ampliación de capital sirvió para reforzar la ratio de capital de BPB, que había sufrido los efectos de la adquisición de Tercas.

2.3. **El marco del sistema de garantía de depósitos italiano y el FITD**

(37) De conformidad con la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ([12]), aplicable en el momento de la intervención de apoyo del FITD, una entidad de crédito no puede recibir depósitos a menos que sea miembro de un sistema de garantía de depósitos reconocido oficialmente ([13]). Con arreglo al artículo 96, apartado 1, del TUB, «los bancos italianos se afiliarán a uno de los sistemas de garantía de depósitos instituidos y reconocidos en Italia. Las cooperativas de crédito [*banche di credito cooperativo*] se afiliarán al sistema de garantía de depósitos constituido en su ámbito» ([14]).

(38) En el momento de la intervención de apoyo del FITD, en Italia se habían instituido dos sistemas de garantía de depósitos:

a) el FITD, un consorcio obligatorio de Derecho privado y el único sistema de garantía de depósitos instituido y reconocido en Italia al que podían afiliarse bancos distintos de las cooperativas de crédito; con arreglo al artículo 2 de los estatutos del FITD, aprobados por el BDI, «son miembros del Fondo los bancos italianos, con excepción de las cooperativas de crédito»;

b) el Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, un sistema de garantía de depósitos establecido por ley y reservado a las cooperativas de crédito, que estaban obligadas a afiliarse a él.

(39) De conformidad con el artículo 96 *bis* del TUB y el artículo 29 de los estatutos del FITD, este podía, en determinadas condiciones, realizar intervenciones de apoyo en favor de bancos asociados a él que estuvieran sujetos a administración extraordinaria.

(40) Tales intervenciones se financiaban *ex post* mediante las contribuciones de los bancos asociados. Las contribuciones individuales se cuantificaban sobre la base de las disposiciones estatutarias pertinentes ([15]) en proporción al importe de los depósitos garantizados en poder de cada banco. Las contribuciones no se consignaban directamente en el balance del FITD, sino en una contabilidad separada para cada intervención en cuestión.

([12]) Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (DO L 135 de 31.5.1994, p. 5).

([13]) Artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/19/CE.

([14]) «Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperativo aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito».

([15]) Véase el artículo 25 de los estatutos del FITD y los artículos 9 a 14 del anexo de dichos estatutos.

(41) Las decisiones de proceder a las intervenciones de apoyo competían a los dos órganos directivos del FITD, a saber:

a) el Consejo ([16]), que se pronunciaba por mayoría absoluta de los miembros presentes en la reunión en la que se adoptaba la decisión. El presidente del Consejo era elegido por sus miembros. Los restantes miembros del Consejo eran elegidos en proporción al importe de los depósitos garantizados en poder de cada banco, dando mayor peso, por lo tanto, a las partes que hubieran aportado mayores contribuciones, pero garantizando al mismo tiempo la representación de los bancos más pequeños ([17]). Los otros miembros del Consejo (en aquel momento, veintitrés) eran, en su mayoría, representantes de los principales bancos asociados ([18]) (lo que incluía dos representantes de Unicredit, Intesa Sanpaolo y Monte dei Paschi di Siena). El presidente de la Asociación Bancaria Italiana (ABI) también era miembro del Consejo;

b) el Comité de Gestión ([19]), que se pronunciaba por mayoría de los miembros presentes en la reunión en la que se adoptaba la decisión. Estaba compuesto por el presidente del Consejo, el vicepresidente del Consejo, que actuaba como vicepresidente del propio Comité, y otros seis miembros del Consejo.

(42) El Comité de Gestión tenía poderes de decisión en el caso de las intervenciones de apoyo en forma de financiación y de garantías ([20]), mientras que, en el caso de las participaciones en el capital y otras formas técnicas de apoyo, el poder decisorio recaía en el Consejo, a propuesta del Comité de Gestión ([21]).

2.4. **Las medidas investigadas**

(43) La intervención de apoyo del FITD autorizada por el BDI el 7 de julio de 2014 comprendía las siguientes medidas (en lo sucesivo, «las medidas adoptadas por el FITD»):

a) *medida 1*: 265 millones EUR, en forma de contribución a fondo perdido, destinados a cubrir el déficit patrimonial de Tercas;

b) *medida 2*: 35 millones EUR en forma de garantía (de hasta tres años) para cubrir el riesgo de crédito asociado a determinadas exposiciones de Tercas. Las exposiciones [dos financiaciones *bullet* (transacción con reembolso único al vencimiento) que expiran el 31 de marzo de 2015] habían sido reembolsadas en su totalidad por los deudores en el momento del vencimiento y, por lo tanto, la garantía expiró sin ser ejecutada.

c) *medida 3*: hasta 30 millones EUR en forma de garantía para cubrir los costes suplementarios derivados de los pagos fiscales relacionados con la medida 1. Estos pagos fiscales habrían resultado necesarios si la medida 1 no hubiera estado exenta de impuestos con arreglo a la legislación italiana. Esta exención fiscal específica de las intervenciones de apoyo del FITD con arreglo a la legislación italiana pertinente estaba supeditada a una autorización de la Comisión Europea ([22]). El FITD abonó íntegramente el importe de 30 millones EUR a Tercas cuando la Comisión aún no se había pronunciado sobre dicha exención.

2.5. **Decisión (UE) 2016/1208**

(44) En la Decisión (UE) 2016/1208, la Comisión concluyó que las medidas adoptadas por el FITD implicaban una ayuda estatal ilegal en favor de Tercas y ordenó la recuperación inmediata y efectiva de dicha ayuda.

([16]) Artículos 3 a 15 de los estatutos del FITD.
([17]) Artículo 12, apartado 3, de los estatutos del FITD.
([18]) Artículo 13, apartado 10, de los estatutos del FITD. En aquel momento, Unicredit, Intesa Sanpaolo y Monte dei Paschi di Siena estaban representados por dos miembros cada uno. Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco Popolare, Banca Popolare dell'Emilia-Romagna y Banca del Piemonte estaban representados por un miembro cada uno.
([19]) Véanse los artículos 16, 17 y 18 de los estatutos del FITD.
([20]) Artículo 17, apartado 1, letra a), de los estatutos del FITD.
([21]) Artículo 14, apartado 1, letra e), de los estatutos del FITD.
([22]) Según el artículo 1, apartado 627, de la *Legge 7 dicembre 2013, n.º 147 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)* (en lo sucesivo, «Ley 147/2013»), «[a]i fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti». De conformidad con el artículo 1, apartado 628, de la Ley 147/2013, «[l]'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea».

(45) Al evaluar, en particular en la Decisión (UE) 2016/1208, la imputabilidad a Italia de las medidas adoptadas por el FITD, la Comisión recordó que, en la sentencia Stardust Marine ([23]), el Tribunal de Justicia había aclarado que la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por un órgano presuntamente independiente, que en sí mismo no forma parte de la organización estatal, puede deducirse de una serie de indicios derivados de las circunstancias del caso de que se trate. Un indicio de este tipo es el hecho de que el organismo en cuestión no pueda adoptar la decisión cuestionada que podría constituir ayuda estatal sin tener en cuenta antes las exigencias o directrices de los poderes públicos. En determinadas circunstancias, hay otros indicios que pueden resultar pertinentes para concluir que una medida de ayuda adoptada por una empresa pública es imputable al Estado [considerandos 115 a 116 de la Decisión (UE) 2016/1208].

(46) Sobre esta base, la Comisión consideró que, de los siguientes elementos tomados en su conjunto, podía deducirse, entre otras cosas, que las medidas adoptadas por el FITD eran imputables a Italia:

a) la legislación encomendaba al FITD un mandato público, a saber, la protección de los ahorradores y los depositantes, lo que se había traducido en diversas formas de intervención. Las disposiciones del TUB, que permitían al FITD destinar los recursos percibidos de los bancos asociados a diferentes tipos de intervenciones de apoyo, como en el caso que nos ocupa, debían interpretarse como una expresión de ese mandato público [considerandos 117 a 121 de la Decisión (UE) 2016/1208].

Si bien el FITD era un consorcio de carácter privado, su mera constitución en forma de entidad de Derecho común no podía considerarse suficiente para descartar que una medida de ayuda adoptada por una entidad de esta índole fuera imputable al Estado. La autonomía que una empresa posee en principio no excluye la participación del Estado en la práctica [considerando 122 de la Decisión (UE) 2016/1208].

En cualquier caso, la legislación nacional y de la Unión otorgaban al BDI la autoridad y los medios para garantizar que todas las intervenciones del FITD, actuando en calidad de sistema de garantía de depósitos reconocido con arreglo al TUB, contribuyeran al cumplimiento de su mandato público y a la protección de los depositantes. Así, el BDI debía aprobar cualquier intervención del FITD en cuanto al fondo, evaluando su conformidad con el mandato público encomendado por el TUB [considerandos 123 y 124 de la Decisión (UE) 2016/1208];

b) en virtud del TUB, el BDI disponía de amplias facultades sobre el FITD, y las autoridades públicas italianas disponían de diversas competencias en lo que respecta a la adopción de medidas como las aquí examinadas, que solo podían aplicarse a bancos en régimen de administración extraordinaria. Estas tenían la facultad de poner en marcha tales medidas, a través de la demanda de un administrador extraordinario (un funcionario público designado por el BDI y sujeto a su supervisión), así como de influir en ellas, habida cuenta de la facultad del BDI de autorizarlas en cuanto al fondo y de la presencia de autoridades públicas en todas las reuniones decisorias pertinentes, en las que podían expresar sus dudas [considerandos 127 a 130 de la Decisión (UE) 2016/1208];

c) las autoridades públicas italianas ejercieron las facultades de que disponían en el marco de la adopción de las medidas en cuestión. Los documentos pertinentes transmitidos por Italia mostraban que el BDI había autorizado las medidas adoptadas por el FITD con el fin de proteger los intereses de los depositantes y clientes a efectos de las disposiciones aplicables del TUB y, por tanto, con arreglo a determinadas disposiciones de las políticas públicas nacionales. Las negociaciones entre el administrador extraordinario de Tercas y BPB se llevaron a cabo «en coordinación con el BDI». El BDI invitó además al FITD a alcanzar un acuerdo equilibrado con BPB [considerando 131 de la Decisión (UE) 2016/1208].

A la luz de estos elementos, así como de los mencionados en las letras a) y b), la Comisión observó que los objetivos de la intervención en cuestión se derivaban estrechamente del mandato público atribuido al FITD por el TUB y, en sustancia, estaban sujetos al control de las autoridades públicas [considerando 132 de la Decisión (UE) 2016/1208].

([23]) Sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

(47) Sobre esta base, la Comisión concluyó que el contenido, el alcance y el objeto de las medidas aquí examinadas eran tales que los elementos anteriormente mencionados demostraban que era improbable que las autoridades públicas no hubieran participado en su adopción, y que había suficientes indicios para demostrar que dichas medidas eran imputables al Estado y se habían financiado mediante fondos estatales. Aunque en principio era posible que, considerados individualmente, algunos de los elementos anteriormente señalados bastaran por sí mismos para llegar a la conclusión de que las medidas eran imputables al Estado, la serie de indicios demostraba de manera global la imputabilidad de las medidas a Italia [considerandos 143, 144 y 145 de la Decisión (UE) 2016/1208].

2.6. **Resumen de los procedimientos judiciales pertinentes**

2.6.1. *Anulación de la Decisión (UE) 2016/1208 por el Tribunal General: sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16*

(48) En su sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16, el Tribunal General anuló la Decisión (UE) 2016/1208 alegando que no se cumplía el primer requisito para que una ayuda pueda calificarse de «ayuda estatal» a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, a saber, que dicha ayuda sea otorgada por el Estado o mediante fondos estatales.

(49) Por lo que se refiere, en particular, a la imputabilidad a Italia de las medidas adoptadas por el FITD, tras analizar los indicios en que se había basado la Comisión, el Tribunal General consideró que esta no había demostrado suficientemente, con arreglo a Derecho, ni la intervención de las autoridades públicas italianas en la adopción de dichas medidas ni, a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, su imputabilidad al Estado ([24]).

(50) En particular, el Tribunal General apreció el alcance del mandato público encomendado al FITD y su autonomía en la adopción de las medidas.

(51) El Tribunal General consideró que las medidas adoptadas por el FITD perseguían fundamentalmente intereses privados de los bancos asociados al FITD y que, si bien dichos intereses privados podían coincidir con el interés público, este hecho no ofrecía por sí solo ningún indicio de la posible intervención de las autoridades públicas en la adopción de una medida ([25]). El Tribunal General declaró, además, que las medidas adoptadas por el FITD no aplicaban un mandato público encomendado por la legislación italiana, contrariamente a lo que había considerado la Comisión en la Decisión (UE) 2016/1208. El mandato público conferido al FITD consistía únicamente en el rembolso a los depositantes, como sistema de garantía de depósitos, cuando un banco asociado a dicho consorcio era objeto de liquidación forzosa ([26]).

(52) Asimismo, el Tribunal General señaló que no existía ningún elemento orgánico que vinculara al FITD con las autoridades públicas italianas y que la Comisión no había demostrado la intervención de dichas autoridades en la adopción de las medidas en cuestión ([27]).

(53) A este respecto, el Tribunal General sostuvo, en primer lugar, que la autorización por parte del BDI de las medidas adoptadas por el FITD en favor de Tercas no era indicio para imputar a Italia las medidas en cuestión, sino que, en este caso, el Estado se limitó a comprobar que las medidas eran conformes con el marco regulador a fin de garantizar una supervisión prudencial ([28]). En segundo lugar, el Tribunal General consideró que la presencia de representantes del BDI en las reuniones de los órganos directivos del FITD no constituía prueba suficiente de la imputabilidad de las medidas al Estado, dado que dichos representantes ejercían el papel de meros observadores sin voz ni voto ([29]). En tercer lugar, el Tribunal General declaró que la Comisión no había aportado pruebas de que el BDI hubiera influido decisivamente en las negociaciones mantenidas entre el FITD, por un lado, y BPB y el administrador extraordinario, por otro, ni de que el BDI hubiera utilizado sus contactos con el FITD para influir decisivamente en el contenido de las medidas en cuestión. El Tribunal General consideró que dichos contactos simplemente habían permitido que el BDI estuviera informado de la evolución del expediente, en su calidad de autoridad de supervisión competente, y no habían influido en la decisión del FITD de adoptar las medidas en favor de Tercas ([30]). Por último, el Tribunal General sostuvo que el papel desempeñado por el administrador

([24]) Sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16, apartado 132.
([25]) *Ibid.*, apartados 96 a 99.
([26]) *Ibid.*, apartados 100 a 106.
([27]) *Ibid.*, apartados 113 y 132.
([28]) *Ibid.*, apartados 115 a 120.
([29]) *Ibid.*, apartados 121 a 124.
([30]) *Ibid.*, apartados 125, 126 y 127.

extraordinario en ese proceso no ponía en entredicho la autonomía del FITD para decidir si intervenir. Además, las pruebas aportadas no demostraron que la solicitud del administrador extraordinario para que el FITD interviniera fuera el resultado de las instrucciones del BDI ([31]).

(54) A la luz de todo lo anterior, el Tribunal General consideró que la Comisión no había demostrado suficientemente, con arreglo a Derecho, ni la intervención de las autoridades públicas italianas en la adopción de las medidas adoptadas por el FITD ni, por consiguiente, su imputabilidad al Estado a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(55) La sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16, que anuló la Decisión (UE) 2016/1208, fue recurrida por la Comisión.

2.6.2. *Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se desestima el recurso de casación de la Comisión*

(56) Mediante sentencia en el asunto C-425/19 P, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16.

(57) Por lo que se refiere específicamente a la imputabilidad a Italia de las medidas adoptadas por el FITD, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General no había incurrido en error al considerar que las pruebas aportadas por la Comisión para demostrar la influencia de las autoridades públicas italianas en el FITD no permitían imputar las medidas en cuestión a Italia.

(58) El Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General no había impuesto a la Comisión un nivel de prueba más elevado, en relación con la imputabilidad de las medidas al Estado, por el mero hecho de que el FITD fuera una entidad privada, sino que había extraído las conclusiones adecuadas a partir de las diferencias objetivas entre una situación en la cual la entidad que otorga la ayuda es una empresa pública y otra en la cual dicha entidad es privada. El Tribunal de Justicia aclaró a este respecto que los indicios que permiten demostrar la imputabilidad de una medida se derivan de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se tomó la medida y que, a este respecto, resulta pertinente la inexistencia de un vínculo de capital entre la entidad en cuestión y el Estado ([32]).

(59) Además, el Tribunal de Justicia señaló que su jurisprudencia relativa al concepto de «emanación del Estado», que se desarrolló con miras a permitir a los justiciables invocar las disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de directivas no transpuestas o transpuestas incorrectamente frente a organismos y entidades sometidos a la autoridad o al control del Estado, no puede extrapolarse a la cuestión de la imputabilidad al Estado de unas medidas de ayuda a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE ([33]).

(60) Por otro lado, el Tribunal de Justicia señaló que el Tribunal General no había omitido proceder a un análisis global de las pruebas aportadas por la Comisión. El Tribunal General se basó efectivamente en el análisis del conjunto de indicios tomados en consideración por la Comisión, situados dentro de su contexto, cuando declaró que dicha institución había incurrido en error de Derecho al estimar haber evidenciado que las autoridades italianas habían ejercido un control público sustancial en la definición de las medidas adoptadas por el FITD en favor de Tercas ([34]).

3. **OBSERVACIONES PERTINENTES DE LAS PARTES INTERESADAS**

(61) A raíz de la adopción de la Decisión de incoar el procedimiento, las partes interesadas formularon observaciones. En la presente sección se resumen únicamente aquellas relacionadas con la evaluación de la imputabilidad al Estado de las medidas en cuestión y, por tanto, no se reflejan todas las observaciones recibidas.

([31]) *Ibid.*, apartados 128 a 131.
([32]) Sentencia en el asunto C-425/19 P, apartados 69 a 73.
([33]) *Ibid.*, apartado 77.
([34]) *Ibid.*, apartados 80 a 85.

3.1. **Observaciones de Italia**

(62) Por lo que se refiere a la imputabilidad a Italia de las medidas adoptadas por el FITD, las autoridades italianas basaron su análisis en el criterio de imputabilidad desarrollado en la sentencia Stardust Marine, que, según estas, no se cumple en el asunto que nos ocupa por las siguientes razones.

(63) En primer lugar, el FITD es una entidad de Derecho privado que opera exclusivamente a través de sus órganos directivos, integrados por representantes de los bancos asociados, los cuales actúan con plena autonomía. El proceso de toma de decisiones relativo a las medidas de apoyo fue totalmente independiente, sin intervención del BDI o de cualquier otro organismo público. El hecho de que un representante del BDI participara en las reuniones de los órganos directivos del FITD no podía aducirse como prueba de la coparticipación activa del BDI en el proceso de toma de decisiones del Fondo, ya que su papel de representación no iba más allá del de un observador pasivo.

(64) Además, Italia sostuvo que la facultad del BDI de aprobar los estatutos del FITD y sus eventuales modificaciones, así como de autorizar las distintas intervenciones, no afectaba a la autonomía del FITD en los procesos de toma de decisiones, dado que estaba limitada a una simple actividad de autorización posterior, desarrollada por dicha entidad en calidad de autoridad que supervisa y dirige la gestión de las crisis, a tenor de lo dispuesto en el TUB. La decisión del BDI constituyó un acto de ratificación que se limitó a un control formal retrospectivo de la legalidad de una decisión de naturaleza «privada» ya tomada en su totalidad. Este análisis se vio corroborado por los hechos, en particular por las razones aducidas en la autorización dada por el BDI con respecto a las medidas adoptadas por el FITD, en la que el Banco reconocía no estar ejerciendo ningún control sobre las decisiones tomadas por el FITD. En apoyo de esta tesis, Italia sostuvo que el caso que nos ocupa presenta evidentes analogías con el asunto Sicilcassa ([35]), en el que la Comisión había llegado a la conclusión de que la intervención en cuestión no constituía ayuda estatal habida cuenta de la decisiva participación de entidades de Derecho privado.

(65) Por lo que respecta a las pruebas a las que la Comisión se refirió en la Decisión de incoar el procedimiento, Italia afirmó que no demostraban la injerencia del BDI en el proceso de toma de decisiones del FITD. Según las autoridades italianas, el administrador extraordinario, aunque había sido designado por el BDI, no tenía capacidad para influir directamente en la decisión del FITD de destinar fondos en favor de un banco en crisis. En su lugar, actuó como gerente y representante legal del banco en régimen de administración extraordinaria y no en nombre del BDI, es decir, que asumió todos los poderes de Derecho privado de los órganos directivos disueltos. Además, Italia negó que existieran indicios de la injerencia del BDI. El pasaje de la nota del director general del FITD, que se remonta al 28 de mayo de 2014, en el que se mencionaba que el representante del BDI invitaba al Fondo a buscar un acuerdo equilibrado con BPB para cubrir el déficit patrimonial debía interpretarse como una sugerencia y en ningún caso como la imposición de una obligación. Asimismo, según Italia, en ninguna acta de las decisiones adoptadas por los órganos directivos del FITD con relación a su intervención en favor de Tercas figura una toma de posición del BDI que permita pensar que ejerció una influencia en el Fondo.

3.2. **Observaciones del BDI** ([36])

(66) En sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento, el BDI cuestionó que la intervención de apoyo del FITD fuera imputable al Estado, dado que:

a) el FITD no cumplía un mandato de función pública en el marco de su apoyo a entidades de crédito. El único mandato de función pública de los sistemas de garantía de depósitos era el reembolso de depósitos. El artículo 96 *bis*, apartado 1, última frase, del TUB, que autorizaba al FITD intervenir por otros medios distintos del reembolso directo de los depósitos garantizados en caso de liquidación, no puede constituir un indicio de la imputabilidad al Estado de las intervenciones del FITD distintas del reembolso de los depósitos ni una atribución de un mandato de función pública al FITD. La citada disposición se limitaba a permitir el recurso a otras formas de intervención.

([35]) Decisión 2000/600/CE de la Comisión, de 10 de noviembre de 1999, por la que se aprueba condicionalmente la ayuda concedida por Italia a los bancos públicos sicilianos Banco di Sicilia y Sicilcassa [notificada con el número C(1999) 3865] (DO L 256 de 10.10.2000, p. 21).

([36]) El BDI presentó sus observaciones como parte interesada y, por lo tanto, no se incluyen en la presente sección como observaciones de Italia. No obstante, dado que el BDI es una entidad de Derecho público cuyo comportamiento como tal corresponde al del Estado miembro y no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 107 del TFUE por tratarse de un órgano independiente, las referencias a «Italia» en la sección relativa a la evaluación de las medidas también aluden a esta entidad.

b) el BDI no decidió conjuntamente con el FITD, ni en términos generales ni en el caso que nos ocupa, intervenir en apoyo de una determinada empresa ni controló que la actuación del FITD se ajustara a los mandatos de función pública atribuidos a este Fondo. El BDI se había limitado a ejercer sus facultades de supervisión con relación a los objetivos de protección de los depositantes, la estabilidad del sistema bancario y una gestión correcta y prudente del banco. Por otra parte, el BDI afirmó que no contribuyó ni a la elaboración ni a la realización de la intervención de apoyo del FITD, y que los eventuales contactos entre el Banco y el FITD en la fase previa a la formalización de la solicitud de autorización presentada por el FITD ante el BDI no podían considerarse una contribución del Banco a dicha intervención. El BDI se limitó a dar una primera orientación, exclusivamente a la luz de los parámetros normativos que regularon el posterior procedimiento de autorización. El hecho de que el BDI nombrara a un administrador extraordinario y supervisara su actividad fue irrelevante en el asunto que nos ocupa, puesto que las tareas y objetivos de un administrador extraordinario coinciden sustancialmente con las de un administrador ordinario de una empresa privada en crisis. El administrador extraordinario no actuó en nombre del BDI. El representante del BDI asistió a las reuniones del Consejo y del Comité de Gestión del FITD únicamente en calidad de observador y sin derecho a voto. El hecho de que la controversia entre el FITD y BPB sobre el importe del déficit patrimonial de Tercas fuera zanjada por un árbitro nombrado por el BDI es irrelevante, dado que las partes, con plena independencia y de común acuerdo, habían solicitado al BDI que les indicara el nombre de una persona, que ellas, posteriormente, designaron como árbitro;

c) el presente caso difería significativamente de las medidas de ayuda estatal adoptadas por Dinamarca, España y Polonia a que se refiere la nota a pie de página 28 de la Decisión de incoar el procedimiento, con respecto a las cuales la Comisión había concluido que los fondos utilizados en las intervenciones de los sistemas de garantía de depósitos estaban a disposición de las autoridades públicas y que, por lo tanto, las intervenciones eran imputables al Estado.

3.3. **Observaciones de otras partes interesadas**

(67) Las otras partes interesadas, a saber, el FITD, BPB y Tercas, alegaron que la Comisión había sostenido erróneamente que era muy probable que los sistemas de garantía de depósitos concedieran ayuda estatal en la medida en que actuaban en virtud de un mandato público y permanecían bajo el control de los poderes públicos. Estas consideraron que la Comisión había llegado a la conclusión preliminar de que las medidas adoptadas por el FITD eran imputables al Estado por la simple razón de que tales intervenciones habían sido decretadas por ley. Las citadas partes interesadas aludieron al artículo 96 *bis* del TUB, que preveía que los sistemas de garantía de depósitos «*pueden* contemplar otros casos y formas de intervención», y alegaron, entre otras cosas, que el carácter no obligatorio de las intervenciones del FITD implicaba que la actuación del FITD no estaba vinculada a su misión establecida por ley.

(68) El FITD manifestó que era una entidad de Derecho privado, controlada y gestionada por los bancos asociados a ella, y que actuaba como un mero vehículo para la realización de intervenciones atribuibles directamente a dichos bancos. El órgano directivo del FITD decidió con plena autonomía si realizar intervenciones de apoyo y, en caso afirmativo, cuándo y cómo, con el único requisito de que la intervención tuviera un coste inferior al reembolso de los depósitos. El FITD no actuó en virtud de un mandato público al adoptar las medidas de apoyo y ninguna entidad pública podía obligarlo a intervenir. La posterior autorización del BDI solo se concedió con objeto de verificar la idoneidad de la intervención desde el punto de vista de la supervisión prudencial, a fin de garantizar que fuera compatible con el requisito de proteger a los depositantes y con la estabilidad del sistema bancario.

(69) Además, las otras partes interesadas indicaron que la pertenencia al FITD no era obligatoria y que no había ninguna injerencia estatal ni en la designación de los miembros de los órganos directivos del FITD ni en su proceso de toma de decisiones. El hecho de que el BDI participara como observador sin derecho a voto no afectó a la independencia del proceso decisorio del FITD. Con referencia a la sentencia en el asunto EARL Salvat père & fils ([37]), consideraban que la existencia de ayuda estatal presuponía que el propio Estado estuviera representado en el órgano decisorio de una organización y que pudiera imponer sus decisiones.

(70) Las otras partes interesadas alegaron asimismo que el FITD era un órgano que representaba los intereses de los bancos asociados a él y que los poderes atribuidos al BDI en el marco de las actuaciones del FITD solo permitían a aquel perseguir sus objetivos generales de vigilancia, en concreto, la supervisión de una gestión correcta y prudente de las entidades sujetas a su vigilancia y la protección de los intereses de los depositantes. El hecho de que el BDI hubiera nombrado a un administrador extraordinario para gestionar los bancos en crisis no implicaba un vínculo con el Estado. El FITD también señaló que, aun habiendo sido nombrado por el BDI, el administrador extraordinario no era un

([37]) Sentencia de 20 de septiembre de 2007, EARL Salvat père & fils y otros/Comisión, T-136/05, ECLI:EU:T:2007:295, apartado 154.

representante de la autoridad de supervisión. El administrador extraordinario gozaba de amplios márgenes de autonomía, actuaba por propia iniciativa y podía presentar al FITD una simple solicitud de intervención, pero este último era libre de optar por intervenciones alternativas, sirviendo al mejor interés de los bancos asociados a él. En el asunto que nos ocupa, el administrador extraordinario no suplantó a la junta general del banco, que era el único organismo a quien correspondía autorizar las operaciones de carácter excepcional. Por lo que respecta a la autorización por parte del BDI de la intervención del FITD, este último alegó que la autorización se había concedido después de que el FITD adoptara de manera independiente la decisión de intervenir y que formaba parte de las funciones habituales de supervisión del BDI. Además, el representante del BDI asistió a las reuniones del Consejo y del Comité de Gestión del FITD únicamente en calidad de observador y sin derecho a voto. Por otro lado, al igual que Italia, las otras partes interesadas también alegaron que los asuntos relativos a los sistemas de garantía de depósitos citados por la Comisión en la Decisión de incoar el procedimiento no eran comparables al caso que nos ocupa.

4. **EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS**

4.1. **Existencia de ayuda**

(71) Para evaluar si una medida constituye una ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión debe examinar lo siguiente: i) si la medida es otorgada por el Estado o mediante fondos estatales; ii) si la medida confiere una ventaja económica; iii) si, al beneficiar selectivamente a determinadas empresas o sectores de producción, la medida podría falsear la competencia; y iv) si la medida puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Para que una medida constituya ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, deben cumplirse todas las condiciones anteriores.

(72) Mediante sentencia en los asuntos acumulados T-98/16, T-196/16 y T-198/16, el Tribunal General anuló la Decisión (UE) 2016/1208. En particular, el Tribunal General declaró que las medidas adoptadas por el FITD no aplicaban un mandato público encomendado por la legislación italiana, contrariamente a lo que había considerado la Comisión en la Decisión (UE) 2016/1208. Este evaluó de nuevo los indicios en que se había basado la Comisión en la Decisión (UE) 2016/1208 y consideró que, a la luz de aquellos, la Comisión no había demostrado suficientemente, con arreglo a Derecho, ni la intervención de las autoridades públicas italianas en la adopción de las medidas adoptadas por el FITD ni su imputabilidad al Estado a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(73) El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, confirmó dicha sentencia en casación y precisó con su propia sentencia su jurisprudencia sobre la imputabilidad al Estado de medidas concedidas por una entidad de Derecho privado que no es ni un organismo estatal ni una empresa pública.

(74) En particular, como ha declarado el Tribunal de Justicia, en una situación en la que la entidad que ha otorgado la ayuda es de naturaleza privada, los indicios que permiten demostrar la imputabilidad de la medida al Estado son diferentes de los exigidos en el supuesto de que la entidad que haya concedido la ayuda sea una empresa pública; además, la inexistencia de un vínculo de capital entre la entidad en cuestión y el Estado resulta ciertamente pertinente a este respecto. Según el Tribunal de Justicia, la Comisión no puede basarse en la existencia de vínculos de capital entre dicha entidad y el Estado, puesto que tales vínculos no existen en una situación de este tipo. Por lo tanto, en tales situaciones, la Comisión tiene aún más obligación de exponer indicios que acrediten que la medida de ayuda en cuestión se ha adoptado bajo la influencia o el control efectivo de las autoridades públicas.

(75) El Tribunal de Justicia declaró, además, que el Tribunal General se había basado en el análisis del conjunto de indicios tomados en consideración por la Comisión en la Decisión (UE) 2016/1208, situados dentro de su contexto, cuando concluyó que dicha institución no había demostrado suficientemente, con arreglo a Derecho, que las medidas adoptadas por el FITD eran imputables a Italia.

(76) En vista de todo lo anterior, y puesto que la Comisión no dispone de ningún otro indicio pertinente que pueda demostrar suficientemente, con arreglo a Derecho, que el FITD adoptó las medidas aquí examinadas bajo la influencia o el control efectivo de las autoridades italianas, cabe concluir que, sobre la base de las pruebas de que dispone la Comisión, dichas medidas no son imputables a Italia.

4.2. **Conclusión**

(77) A la luz de las consideraciones anteriores, la Comisión concluye que las pruebas que obran en su poder no son suficientes para demostrar que las medidas adoptadas por el FITD constituyen ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5. **CONCLUSIÓN**

(78) La Comisión concluye que las medidas adoptadas por el FITD en 2014 en favor de Tercas no constituyen ayuda estatal a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las medidas adoptadas en 2014 por el sistema de garantía de depósitos de Italia, a saber, el Fondo interbancario di tutela dei depositi, en favor de Tercas no constituyen una ayuda a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 21 de septiembre de 2023.

Por la Comisión
Didier REYNDERS
Miembro de la Comisión