COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 16 de mayo de 2000

relativa a un régimen de ayudas aplicado por Italia en beneficio de las grandes empresas en crisis (Ley nº 95/1979 de conversión del Decreto-ley nº 26/1979 sobre medidas urgentes relativas a la administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis)

[notificada con el número C(2000) 1403]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2001/212/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el primer párrafo del apartado 2 de su artículo 88,

Visto el Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen modalidades de aplicación del artículo 93 del Tratado CE [1], y, en particular, su artículo 14,

Vista la Decisión de 28 de julio de 1999 [2] por la que la Comisión invitaba a las autoridades italianas y a los terceros interesados a presentar sus observaciones sobre su intención de anular la decisión de 13 de diciembre de 1994 en la que se proponían a la República Italiana medidas apropiadas relativas a la administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis así como la Decisión de 22 de enero de 1997 de apertura del procedimiento del apartado 2 del artículo 88 con respecto a la Ley relativa a la administración extraordinaria de las grandes empresas insolventes,

Vista la citada Decisión de 28 de julio de 1999 por la que la Comisión iniciaba el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 con respecto a la ayuda C 68/99 (antes NN 96/99, C 7/97 y E 13/92),

Habiendo invitado a los interesados a presentar observaciones con arreglo a lo dispuesto en dicho artículo, y habida cuenta de estas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) En 1982, la Comisión tuvo conocimiento de la Ley nº 95, de 3 de abril de 1979, de «conversión en ley, con modificaciones, del Decreto-ley nº 26, de 30 de enero de 1979, por la que se establecen medidas urgentes para la administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis (Ley nº 95/1979)». No obstante, no ha adoptado a este respecto ninguna decisión formal con arreglo al artículo 88 (antiguo artículo 93) del Tratado CE.

(2) En 1983, a raíz de las conversaciones mantenidas con las autoridades italianas, la Comisión se conformó con la garantía manifestada verbalmente de que la Ley nº 95/1979 no se volvería a aplicar.

[1] DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.
[2] Carta a las autoridades italianas de 12 de agosto de 1999, publicada en el DO C 245 de 28.8.1999, p. 27.

(3) En 1988, la Comisión envió una solicitud de información a las autoridades italianas habida cuenta de la repercusión que las medidas establecidas en la Ley tenían sobre el índice de empleo.

(4) Mediante carta de 30 de julio de 1992, la Comisión informó al Gobierno italiano de su decisión de examinar la Ley nº 95/1979 a la luz del apartado 1 del artículo 88 (antiguo apartado 1 del artículo 93) del Tratado CE con objeto de determinar las medidas apropiadas que pudiera exigir el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.

(5) La Comisión recomendó en 1995 a las autoridades italianas las medidas apropiadas en cuestión ([3]).

(6) Entre las medidas apropiadas propuestas a raíz del examen permanente con arreglo al apartado 1 del artículo 88, la Comisión incluyó la obligación de que todo nuevo proyecto de ayuda aprobado en virtud de las disposiciones de la citada Ley fuera notificado previamente con arreglo a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis ([4]).

(7) En su carta de 9 de marzo de 1995, las autoridades italianas sólo accedieron a notificar los casos de concesión de garantía estatal, negándose a considerar que las demás medidas contenidas en la Ley nº 95/1979 tuvieran carácter de ayuda.

(8) Mediante carta de 25 de marzo de 1997, la Comisión comunicó a Italia su decisión de iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE en relación con el régimen de ayuda establecido en dicha Ley.

(9) La decisión de la Comisión de iniciar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ([5]). La Comisión invitó a los terceros interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión. La Comisión no recibió ninguna observación de terceros a este respecto.

(10) Mediante carta del Ministro de Industria de Italia, de 28 de abril de 1997, registrada en su versión íntegra el 8 de julio de 1997, las autoridades italianas comunicaron sus observaciones.

(11) En su sentencia de 17 de junio de 1999 ([6]) en el asunto C-295/97: «Rinaldo Piaggio/Ifitalia-Dornier», el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas procedió a comprobar de oficio «si un régimen como el establecido en la Ley nº 95/1979 debe calificarse como ayuda nueva o ayuda existente» (…) en función de su incidencia en la «solución del litigio del procedimiento principal, habida cuenta de las consecuencias que el órgano jurisdiccional remitente puede estar obligado a extraer (…) de la falta de notificación previa a la Comisión del régimen controvertido» (punto 25 de los fundamentos).

(12) En el punto 45 y siguientes de la sentencia citada, el Tribunal se opuso a la opinión de la Comisión que, a pesar de reconocer que la Ley nº 95/1979:

a) había sido promulgada con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado, y

b) no le había sido notificada de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado,

había, sin embargo, calificado el citado régimen de «ayuda existente».

(13) Para el Tribunal, no se podía admitir la posición de la Comisión dado que la comprobación solicitada al Tribunal no «puede depender de una apreciación subjetiva de la Comisión» (puntos 46 y 47 de los fundamentos).

([3]) DO C 395 de 31.12.1994, p. 4, y carta de la Comisión SG(95)D/351 de 13 de enero de 1995.
([4]) DO C 368 de 23.12.1994, p. 12.
([5]) DO C 192 de 24.6.1997, p. 4.
([6]) Recopilación 1999, p. I-3735. La sentencia se refería a una solicitud de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Génova en virtud del artículo 234 (antiguo artículo 177) del Tratado CE.

(14) A raíz de esta sentencia, la Comisión, mediante carta de 12 de agosto de 1999 ([7]), manifestaba por una parte su intención de revocar sus decisiones anteriores en las que proponía medidas apropiadas e iniciaba el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 al tiempo que daba a las autoridades italianas y a los terceros interesados la oportunidad de presentar observaciones al respecto y, por otra parte, iniciaba el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 con relación al régimen de la Ley nº 95/1979, ya inscrito en el registro de ayudas no notificadas.

(15) Las autoridades italianas enviaron sus observaciones sobre el procedimiento por carta de 14 de septiembre de 1999, registrada el 20 de dicho mes, y, en cuanto al fondo, por carta de 2 de noviembre de 1999, registrada el siguiente día 5.

(16) Dos interesados (Ecotrade SpA y Cordifin SpA) enviaron sus observaciones a la Comisión por carta de 17 de septiembre de 1999, registrada el 21 de dicho mes.

(17) Estas observaciones se comunicaron a las autoridades italianas por carta de 7 de octubre de 1999.

II. **HECHOS**

(18) El principal objeto de la administración extraordinaria [«con exclusión de la quiebra» ([8])] consiste en proseguir la actividad de producción y mantener la unidad del complejo operativo de la empresa con objeto de preservar los niveles de empleo y de producción existentes (objetivo denominado «preventivo»). El objetivo secundario estriba en satisfacer a los acreedores (objetivo de tutela de los derechos de los acreedores). El procedimiento de administración extraordinaria se creó mediante Decreto-ley nº 26, de 30 de enero de 1979 ([9]) que, tras su modificación, pasó a convertirse en la Ley nº 95/1979 ([10]) y ha sido modificado en varias ocasiones ([11]). Los elementos esenciales de este procedimiento se describen en los considerandos 19 a 27, prescindiendo del número especialmente elevado de leves modificaciones introducidas.

(19) El artículo 1 de dicha Ley determina las empresas sujetas al procedimiento de administración extraordinaria en función de dos elementos, a saber:

1) el número de trabajadores: 300 como mínimo, contratados desde hace un año como mínimo,

2) la deuda (con entidades crediticias, organismos especiales de crédito, organismos de previsión y asistencia social o con empresas cuyo accionista mayoritario sea el Estado): superior al quíntuple del capital suscrito y por un importe equivalente, con arreglo a la última actualización, a 85 277 millones de liras italianas (44 millones de euros) ([12]).

Desde 1993, el artículo 1 *bis* amplió el procedimiento de administración extraordinaria a otras categorías de empresas.

([7]) DO C 245 de 28.8.1999, p. 28.
([8]) Artículo 1 de la Ley nº 95/1979.
([9]) Publicado en la *Gazetta Uffiziale della Republica Italiana* (GURI) nº 36 de 6.2.1979.
([10]) Publicada en la GURI nº 94 de 4.4.1979.
([11]) Concretamente por las normativas siguientes: Ley nº 445 de 13 agosto de 1980, publicada en la GURI nº 226 de 19.8.1980; Ley nº 119 de 31 de marzo de 1982 publicada en la GURI nº 90 de 1.4.1982; Ley nº 696 de 19 de diciembre de 1983, publicada en la GURI nº 348 de 21.12.1983; Decreto-ley nº 62 de 9 abril de 1984, publicado en la GURI nº 101 de 11.4.1984, convertido con modificaciones en la Ley nº 212 de 8 de junio de 1984, publicada en la GURI nº 158 de 9.6.1984; Decreto-ley nº 835 de 9 de diciembre de 1986, publicado en la GURI nº 286 de 10.12.1986, convertido con modificaciones en la Ley nº 19 de 6 de febrero de 1987, publicada en la GURI nº 32 de 9.2.1987; Decreto-ley nº 336 de 4 de septiembre de 1987, publicado en la GURI nº 207 de 5.9.1987, convertido con modificaciones en la Ley nº 452 de 3 de noviembre de 1987, publicada en la GURI nº 258 de 4.11.1987; Decreto-ley nº 17 de 23 de enero de 1993, publicado en la GURI nº 19 de 25.1.1993, convertido con modificaciones en la Ley nº 80 de 25 de marzo de 1993, publicada en la GURI nº 71 de 26.3.1993; Decreto-ley nº 532 de 23 de diciembre de 1993, publicado en la GURI nº 300 de 23.12.1993, convertido con modificaciones en la Ley nº 111 de 17 de febrero de 1994, publicada en la GURI nº 42 de 21.2.1994; Ley nº 128 de 24 de abril de 1998, publicada en el «Suplemento Ordinario» nº 88 de la GURI nº 104 de 7.5.1998.
([12]) El límite máximo de la deuda contraída se actualiza el 30 de abril de cada año, siendo el último el 30 de abril de 1999, por Decreto del Ministerio de Industria publicado en la GURI nº 108 de 11.5.1999.

(20) Por lo que respecta al procedimiento, el citado artículo 1 establece que cuando se haya declarado mediante procedimiento judicial la insolvencia de la empresa o el impago de al menos tres meses de salarios, el Ministerio de Industria, Comercio y Artesanado, con el acuerdo del Ministerio de Hacienda, impondrá el procedimiento de administración extraordinaria ([13]).

(21) El procedimiento está a cargo de uno o tres comisarios del Ministerio de Industria, Comercio y Artesanado bajo la supervisión del mismo. Existe un comité supervisor compuesto por tres o cinco miembros.

(22) Con arreglo al artículo 2 de la citada Ley, sobre la base del Decreto que ordena el procedimiento de administración extraordinaria, el Ministro, teniendo también en cuenta los intereses de los acreedores, puede autorizar a que la empresa continúe su actividad por un período inicial de dos años. Esta autorización, aun siendo facultativa, es consecuencia lógica del procedimiento en cuestión. El período inicial se puede prorrogar otros dos años como máximo. En algunos casos concretos se han autorizado nuevas prórrogas por períodos determinados.

(23) El comisario debe presentar un plan de negocios —en el marco de un programa de saneamiento— cuya compatibilidad con las líneas generales de la política industrial nacional ([14]) debe contar con la aprobación del CIPI. Es de destacar que la presentación del plan de negocios no es anterior sino posterior a la decisión de iniciar el procedimiento de administración extraordinaria.

(24) Con arreglo al artículo 2 *bis*, Hacienda puede garantizar total o parcialmente las deudas que las empresas bajo administración extraordinaria contraigan con entidades de crédito de cara a la financiación de su gestión corriente y a la reactivación y finalización de las instalaciones, inmuebles y equipamientos industriales.

(25) El artículo 3 de la Ley dispone que estarán sujetos al mismo procedimiento de administración extraordinaria los grupos y más concretamente las sociedades controladas o que controlen la empresa bajo administración extraordinaria e incluso las sociedades que se encuentren sujetas a la misma dirección de la empresa en situación de administración extraordinaria aunque no se hallen en las condiciones establecidas en el procedimiento de administración extraordinaria.

(26) La finalidad del procedimiento es buena prueba de su carácter conservador ([15]), que prevalece sobre el objetivo de tutela de los derechos de los acreedores, en la medida en que el fruto de la masa de la quiebra se destina a satisfacer a estos últimos únicamente tras haber cubierto los gastos correspondientes a la administración extraordinaria y a la continuación de la gestión, incluidas las deudas contraídas en el sentido de los artículos 111 y 212 de la Ley italiana sobre quiebra.

(27) El procedimiento de administración extraordinaria concluye tras el convenio, el reparto de todos los activos y la extinción total de los créditos bien por insuficiencia de los activos, bien una vez que la empresa haya recuperado la capacidad de cumplir con sus obligaciones y, por lo tanto, una vez se haya restablecido el equilibrio económico.

III. **LA DECISIÓN DE LA COMISIÓN DE 28 DE JULIO DE 1999**

(28) En su decisión de 28 de julio de 1999 comunicada a las autoridades italianas por carta de 12 de agosto de dicho año, la Comisión:

— por una parte, invitó al Gobierno italiano y a los demás interesados a presentar sus observaciones sobre la revocación de la decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1994 que proponía a la República Italiana medidas apropiadas, con arreglo al apartado 1 del artículo 88, y sobre la anulación de la decisión de 22 de enero de 1997 por la que se iniciaba el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 en relación con la Ley sobre administración extraordinaria de las grandes empresas en situación de insolvencia,

([13]) Este decreto equivale al que inicia el procedimiento de liquidación forzosa administrativa. La jurisprudencia considera que el decreto por el que se inicia el procedimiento de administración extraordinaria es un «acto necesario».

([14]) Debido a este mecanismo, la Ley se caracteriza por el intervencionismo considerable que imperaba cuando fue adoptada.

([15]) Resulta significativo que el apartado 2 del artículo 2 de la Ley nº 95/1979 establezca expresamente que «se deberá preservar en la medida de lo posible la unidad de los activos de la empresa en funcionamiento, incluidos los que se deben enajenar».

— por otra, incoó el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE respecto del régimen establecido en la citada Ley, ya inscrito en el registro de ayudas no notificadas.

(29) En su motivación de la decisión mencionada en el primer guión del considerando 28, la Comisión se refirió a la sentencia «Piaggio» (véanse los considerandos 11 a 13), de la que debe sacar las consecuencias oportunas.

(30) En su motivación de la decisión mencionada en el segundo guión del considerando 28, la Comisión manifestó sus dudas sobre la compatibilidad del régimen establecido en la Ley nº 95/1979 y destacó, entre otras cosas, que confirmaba las dudas ya expresadas en la anterior decisión de 22 de enero de 1997 por la que incoaba el procedimiento. Además, la Comisión, con objeto de apoyar su análisis que llegaba a la conclusión de que existían elementos de ayuda en la aplicación de la citada Ley, se refirió a la jurisprudencia «Ecotrade Srl/AFS» (véase el considerando 32) y precisó que semejante régimen de ayuda, en su opinión, no puede a priori acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el Tratado, especialmente a las referentes a las ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis.

(31) Los fundamentos de la decisión de 22 de enero de 1997 por la que se incoaba el procedimiento formal en el sentido del artículo 88 pueden resumirse brevemente de la siguiente forma:

— la Ley se aplica a las grandes empresas en situación de insolvencia,

— la administración extraordinaria depende de la discrecionalidad de la administración, concretamente en lo que respecta a la continuación del ejercicio de las actividades,

— al contrario de lo que ocurre en la quiebra, el objetivo estriba en proteger a las empresas, en aras del interés público representado concretamente por la protección del empleo, frente a las consecuencias habituales de la insolvencia, permitiendo la continuidad de la actividad económica,

— esto se refleja en el sistema de tutela jurisdiccional. El procedimiento de administración extraordinaria sólo está sujeto al control del juez administrativo cuya competencia se circunscribe a la legalidad de los actos administrativos, sin entrar a valorar la pertinencia económica de la operación,

— las disposiciones legislativas en cuestión establecen claramente que la administración extraordinaria constituye una excepción a los procedimientos de quiebra,

— las ayudas a las grandes empresas en crisis falsean especialmente los intercambios y la competencia en el mercado común,

— la administración extraordinaria ofrece ciertas ventajas económicas que suponen la utilización de recursos estatales (paralización de las acciones ejecutivas individuales y suspensión de los intereses sobre las deudas contraídas con la administración fiscal y los entes de previsión social, exoneración de la obligación de pagar las multas o sanciones pecuniarias derivadas del impago de las contribuciones sociales obligatorias, suspensión de los intereses de mora en caso de pago atrasado del impuesto sobre la renta, impuesto simbólico sobre el registro de transferencia de empresas, congelación de los créditos de otras entidades o empresas públicas, posible garantía estatal),

— el régimen no prevé la notificación de los casos individuales de concesión de ayuda, contrariamente a lo dispuesto en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración,

— extensión del ámbito de aplicación de la Ley a las empresas controladas y controlantes (grupo), lo cual agrava las repercusiones sobre la competencia.

(32) En su sentencia de 1 de diciembre de 1998 en el asunto C-200/97: Ecotrade Srl/AFS ([16]), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas llegó a la conclusión de que «la aplicación a una empresa (…) de un régimen como el establecido por la Ley nº 95/1979, que introduce excepciones a las normas de Derecho común en materia de quiebra, da lugar a la concesión de una ayuda de Estado (…) si se demuestra que dicha empresa:

— fue autorizada a continuar su actividad económica en circunstancias en las que dicha posibilidad quedaría excluida en el marco de la aplicación de las normas de Derecho común en materia de quiebra, o

([16]) Recopilación 1998, p. I-7907.

— disfrutó de una o varias ventajas, tales como una garantía de Estado, un tipo de gravamen reducido, una exoneración de la obligación de pago de multas y otras sanciones pecuniarias o una renuncia efectiva, total o parcial, de los ingresos públicos, a las que no habría podido aspirar otra empresa insolvente en el marco de la aplicación de las normas de Derecho común en materia de quiebra» (punto 45 de los fundamentos).

IV. **OBSERVACIONES PRESENTADAS POR ITALIA**

(33) Las autoridades italianas enviaron sus observaciones sobre el procedimiento y sobre el fondo por carta de 14 de septiembre de 1999, registrada el 20 del mismo mes y, en cuanto al fondo, por carta de 2 de noviembre de 1999, registrada el 5 de ese mes.

Observaciones relativas al procedimiento

(34) En la primera de dichas cartas, las autoridades italianas plantean un problema de procedimiento al impugnar la decisión de la Comisión de revocar los actos adoptados en relación con la normativa sobre administración extraordinaria, basados en que la Ley nº 95/1979 se había clasificado como ayuda existente, y de incoar simultáneamente el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE. Según las autoridades italianas, la retirada del antiguo procedimiento debería en todo caso ser anterior y no simultánea a la incoación de un nuevo procedimiento.

(35) Además, si la Comisión está obligada a revocar sus decisiones de 13 de diciembre de 1994 y 22 de enero de 1997 en virtud de la sentencia «Piaggio», no procede que pida al Estado miembro y a los terceros interesados sus observaciones eventuales ya que carece de un margen de discrecionalidad.

Observaciones relativas al fondo del asunto

(36) En la citada carta, las autoridades italianas insisten en que el concepto de ayuda existente —que se ha ido configurando conforme evolucionaba el derecho comunitario— incluye una tercera categoría que abarca los regímenes en relación con las cuales la evaluación de la compatibilidad por parte de la Comisión ha cambiado con el tiempo a medida que evolucionaba la interpretación jurisprudencial ([17]). Además, la Comisión conocía la Ley nº 95/1979 —a pesar de no haber sido notificada nunca— al menos desde 1982, pero no decidió examinarla detalladamente hasta 1992, habida cuenta de la evolución del mercado común. Paralelamente, la posición del Gobierno italiano evolucionó de forma análoga a partir del momento en que las autoridades aceptaron notificar previamente los casos individuales de concesión de garantías estatales sobre las deudas de las empresas.

(37) Las reservas de las autoridades italianas se justifican también, en su opinión, porque habían comunicado a los servicios de la Comisión la derogación del citado régimen y la adopción simultánea de un nuevo sistema de administración extraordinaria mediante Decreto legislativo nº 270 de 8 de julio de 1999 ([18]) en el marco del procedimiento incoado (C 7/97).

(38) En su segunda carta, las autoridades italianas interpretan de forma flexible la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999 en el asunto «Rinaldo Piaggio», al afirmar que el Tribunal había llegado a la conclusión de que el régimen establecido por la Ley nº 95/1979 puede —y no debe necesariamente— dar lugar a conceder ayudas cuando se cumplan ciertas condiciones, concretamente si se comprueba que la continuación de la actividad de la empresa se ha autorizado en circunstancias en las que dicha posibilidad quedaría normalmente excluida en el marco de la aplicación del régimen en materia de quiebra o cuando la empresa haya gozado de una o varias de las ventajas siguientes:

— concesión efectiva de una garantía estatal,

— exoneración de la obligación de pago de multas y otras sanciones pecuniarias en caso de impago de las contribuciones sociales obligatorias,

([17]) Las otras dos categorías incluyen las ayudas existentes con anterioridad al Tratado CE (o a la adhesión del Estado miembro de que se trate) y las declaradas compatibles mediante decisión de la Comisión y ejecutadas legalmente.
([18]) GURI de 9.8.1999.

— paralización de las acciones ejecutivas relativas a las deudas fiscales contraídas en concepto del impuesto de sociedades,

— pago de un impuesto fijo por derechos de registro de transferencia de la propiedad, por un importe simbólico de 1 000 000 de liras italianas (516 euros).

Correspondería al juez nacional comprobar en cada caso, con arreglo a las orientaciones del Tribunal, si se cumplen las condiciones necesarias para atribuir la calificación de ayuda.

(39) A la luz de esta interpretación, el inicio del procedimiento del apartado 24 del artículo 88 del Tratado CE relativo a la Ley en su conjunto y no a su aplicación concreta estaría en contradicción con la sentencia del Tribunal, tanto más cuanto que este procedimiento carecería de objeto dado que entretanto la Ley nº 95/1979 fue derogada y por lo tanto no podría haber sido notificada previamente en caso de aplicaciones futuras.

(40) Por lo que se refiere a los aspectos sustanciales del régimen, las autoridades italianas se limitan a ratificar el contenido de la carta del Ministerio de Industria de 28 de abril de 1997, registrada en su versión íntegra el 8 de julio de dicho año, en la que comunicaban sus observaciones relativas a la decisión de iniciar el procedimiento C 7/97 (antiguo E 13/92), notificada por carta SG(97) D/2286 de 25 de marzo de 1997.

En dicha carta las autoridades italianas afirmaban que:

— la administración extraordinaria es un sistema que se ajusta a los procedimiento tradicionales establecidos en la Ley sobre quiebra (que en Italia data de 1942), concretamente en lo que respecta a la explotación provisional ([19]) y a la retirada al empresario de la administración y la disponibilidad de los bienes existentes,

— la administración extraordinaria se limita a las grandes empresas y su extensión a los grupos de empresas se justifica por la repercusión económica y social que, al menos por lo que respecta a las PYME, es más fácil de gestionar mediante el procedimiento de quiebra,

— la administración extraordinaria se diferencia de la quiebra en que, por lo general, se dirige a continuar la explotación de la empresa con objeto de sanearla y de restablecer su equilibrio económico con vistas a facilitar su venta a los adquirentes en lugar de proceder a la enajenación individual de los activos. En sus observaciones de 5 de noviembre de 1999, las autoridades italianas definen la situación de insolvencia como una condición neutra, que no es óbice para la continuación de la explotación de la empresa y que además está reconocida explícitamente como síntoma típico característico del estado de crisis de la empresa ([20]). Por lo demás, habida cuenta de que el efecto de ambos procedimientos —administración extraordinaria y quiebra— a saber, la permanencia de la empresa insolvente en el mercado, es idéntico, carece de importancia que el procedimiento tenga por objetivo los intereses de los acreedores o los de los trabajadores puesto que la ayuda debe evaluarse en función de su posible efecto de falseamiento y no de su finalidad declarada.

(41) Dado que la Comisión, en su comunicación de 25 de marzo de 1997, manifestó que la continuación de la explotación de la empresa puede constituir una situación normal para una empresa en crisis que se halle en administración extraordinaria, mientras que la explotación provisional constituye una excepción en el marco de la quiebra, las autoridades italianas respondieron lo siguiente:

— la finalidad conservativa es neutra de por sí, y sólo la verdadera concesión de recursos públicos podría suponer una ventaja ilícita para la empresa en cuestión y, por consiguiente, dar lugar a un falseamiento del mercado,

— en los países europeos existen procedimientos análogos a la administración extraordinaria, en particular el «redressement judiciaire» francés inspirado por el objetivo de tutelar los activos productivos de la empresa y que se caracteriza por gozar de un amplio margen de discrecionalidad,

([19]) Artículo 90 de la Ley italiana sobre quiebra.
([20]) Véase, en particular, la definición de empresa en crisis en la letra c) del punto 5 y el punto 6 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis (DO C 288 de 9.10.1999, p. 2).

— el procedimiento iniciado por el tribunal mediante la declaración de la situación de insolvencia es general y automático para todas las empresas que tengan la dimensión requerida. En este sentido, la autorización para seguir explotando la empresa constituye la esencia del procedimiento y el medio para lograr el objetivo de restablecer la situación de la empresa, es decir una situación de rentabilidad, y está siempre subordinada a los intereses legítimos de los acreedores,

— aunque admiten la existencia de la discrecionalidad, las autoridades italianas afirman que ésta se ejerce en beneficio de los acreedores y que por lo tanto no entra en el ámbito del examen de la compatibilidad del régimen de que se trate con los artículos 87 y 88 del Tratado CE.

(42) Por lo que respecta a los elementos que podrían contener ayudas estatales, Italia ha formulado las siguientes observaciones:

— en lo que se refiere a la garantía estatal, que las autoridades italianas consideraron inicialmente que era el único elemento que se podía calificar de ayuda, Italia ya había aceptado notificar los casos individuales de concesión de garantía en su carta de 9 de marzo de 1995 en respuesta a la carta de la Comisión relativa a la propuesta de medidas apropiadas en el sentido del apartado 1 del artículo 88; entretanto, las autoridades italianas modificaron la Ley nº 95/1979 con objeto de introducir una contrapartida consistente en una prima de mercado a cargo de las empresas beneficiarias,

— la exención de la obligación de pagar las multas o sanciones pecuniarias derivadas del impago de las contribuciones sociales obligatorias sólo se aplica a las multas adeudadas antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley de 1986 ([21]),

— la paralización de las acciones ejecutivas relativas a las deudas fiscales contraídas en concepto del impuesto de sociedades no atenta contra los intereses del Estado en su calidad de acreedor privilegiado de forma tan grave como parece puesto que este privilegio, consistente en la posibilidad de satisfacer sus deudas mediante la ejecución individual de la venta de la masa de la quiebra, supone un privilegio de carácter meramente procesal resultante de la acción legal dado que el Estado podrá satisfacerse con el resultado de la masa de la quiebra sólo para la parte que le corresponda en el reparto,

— el pago de un impuesto fijo de 1 000 000 de liras italianas (516 euros) en concepto de registro de la transferencia de la propiedad se estableció, según las autoridades italianas, en beneficio de los terceros que adquieran la actividad de la empresa y por lo tanto no constituye un beneficio para la empresa insolvente ([22]),

— en cuanto a la suspensión de los intereses sobre las deudas en concepto de contribución y previsión social, encaja en el procedimiento normal de quiebra y es consecuencia automática de la declaración de insolvencia.

V. **OBSERVACIONES DE TERCEROS**

(43) Dos interesados ([23]) enviaron sus observaciones mediante carta registrada el 21 de septiembre de 1999. Ambos comparten la posición expresada por la Comisión en su carta de 12 de agosto de 1999 ([24]).

VI. **VALORACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

(44) En lo que respecta a las observaciones de Italia sobre el procedimiento aplicado por la Comisión, ésta señala que puesto que el Tribunal de Justicia en su sentencia «Piaggio» había rechazado su posición según la cual la Ley nº 95/1979 constituía una ayuda estatal, era la propia Comisión quien debía sacar las consecuencias de dicha sentencia por lo que respecta a las decisiones adoptadas respectivamente el 13 de diciembre de 1994 y el 22 de enero de 1997. Dado que esta sentencia no era una sentencia de anulación con arreglo al artículo 230 del Tratado ni de interpretación en el sentido de lo

([21]) Véase la nota 11 para una lista completa de las modificaciones de la Ley nº 95/1979.
([22]) Sin embargo, el impuesto sobre transferencia de la propiedad en general equivale al 3 % del valor de la empresa.
([23]) Società Ecotrade SpA y Cordifin SpA.
([24]) Véase la nota 7.

establecido en el artículo 234 del Tratado, la Comisión estaba obligada a ofrecer al Gobierno italiano y a los terceros interesados la posibilidad de presentar sus observaciones relativas a la forma en que pensaba sacar dichas consecuencias, a saber mediante la retirada de las decisiones adoptadas anteriormente. Las autoridades italianas, en sus observaciones sobre la improcedencia de que la Comisión solicitara a los Estados miembros y a los terceros interesados sus observaciones al no haber margen de discrecionalidad, ignoran esta situación.

(45) La pretensión de las autoridades italianas de que la retirada del anterior procedimiento debe siempre anteceder a la incoación de un nuevo procedimiento, y no producirse simultáneamente, refleja un formalismo rígido cuyo único efecto práctico estriba en alargar la duración del procedimiento. El enfoque de la Comisión garantiza que —al tratarse de dos decisiones sucesivas incorporadas en la de 28 de julio de 1999, que se recoge en la presente— no procederá a analizar la compatibilidad del régimen de ayuda no notificado creado por la Ley nº 95/1979 hasta que no se haya pronunciado sobre la retirada de sus decisiones de 1994 y 1997. Además, este enfoque permite una economía procesal en aras de la resolución definitiva de la situación del régimen conforme al espíritu de la normativa sobre ayudas estatales. De hecho, se ha ahorrado el procedimiento del artículo 9 del Reglamento (CE) nº 659/1999, a pesar de que esta disposición no es directamente aplicable en el presente caso.

VII. **VALORACIÓN EN CUANTO AL FONDO**

(46) Las autoridades italianas no han presentado argumentos destinados a refutar las consecuencias que la Comisión pretendía extraer de la sentencia por la cual el Tribunal de Justicia declaraba que la Ley nº 95/1979 no constituía ayuda existente, a saber, la retirada de sus decisiones de 13 de diciembre de 1994 (propuesta de medidas apropiadas) y de 22 de enero de 1997 (primera incoación del procedimiento). Los terceros interesados que han presentado observaciones han apoyado la posición de la Comisión descrita en su decisión de 28 de julio de 1999. Por lo tanto, la Comisión confirma su intención y procede formalmente a retirar sus decisiones de 1994 y 1997.

(47) Dicho esto, la Comisión señala que la Ley nº 95/1979 ya ha sido objeto de un cierto número de decisiones de la Comisión, entre ellas dos relativas a cuestiones incluidas en el ámbito del Tratado CECA, que conviene evocar para comprender mejor su aplicación:

— la Decisión 96/434/CE, de 20 de marzo de 1996 ([25]), por la que la Comisión calificaba de ayuda estatal algunas disposiciones de la Ley nº 80/1993 ([26]), que modificaba la Ley nº 95/1979 estableciendo la aplicación del procedimiento de administración extraordinaria a las empresas cuya situación de insolvencia provenga de la obligación de reembolsar al Estado, a los entes públicos o a las empresas con una participación estatal mayoritaria, una suma no inferior al 51 % del capital concedido y en cualquier caso no inferior a 50 000 millones de liras italianas (26 millones de euros), en cumplimiento de decisiones de órganos comunitarios adoptadas en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE. Esta medida se declaró incompatible con el mercado común. Mediante carta de 10 de junio de 1998, registrada el 12 de dicho mes, Italia comunicó que había derogado estas disposiciones,

— la Decisión 96/515/CECA, de 27 de marzo de 1996 ([27]), por la que la Comisión consideraba que la concesión por Italia a Acciaierie e Ferriere di Servola (AFS), en virtud del artículo 2 *bis* (garantía del Estado) de la Ley nº 95/1979, de una garantía pública para la cobertura de un crédito por valor de 26 500 millones de liras italianas (14 millones de euros), sin el correspondiente pago de prima alguna, constituía una ayuda en el sentido de la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA. Mediante esta Decisión, la Comisión declaró que la citada ayuda era ilegal e incompatible con el mercado común del carbón y del acero y ordenó al Estado italiano que procediese a su recuperación,

([25]) DO L 180 de 19.7.1996, p. 31. Se trata del asunto C 59/94 (antiguo NN 125/94). Según las informaciones proporcionadas por las autoridades italianas, el único caso concreto de aplicación de la Ley nº 80/1993 es el de la empresa Nuova Cartiera di Arbatax.

([26]) Artículo 1 del Decreto-ley nº 17 de 23 de enero de 1993, convertido en la Ley nº 80 de 25 de marzo de 1993, véase la nota 11.

([27]) DO L 216 de 27.8.1996, p. 11.

— la Decisión 97/754/CECA, de 30 de abril de 1997 ([28]) por la que la Comisión consideraba que la concesión por Italia a Ferdofin Siderurgica Srl de una serie de medidas —en concreto la suspensión del pago de importantes deudas contraídas con algunos entes públicos— en el marco de la aplicación de la Ley nº 95/1979, constituía una ayuda en el sentido de la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA. Mediante esta decisión, la Comisión declaró que la citada ayuda era ilegal e incompatible con el mercado común del carbón y del acero y ordenó a las autoridades italianas que procediesen a su recuperación y suspendiesen la aplicación de lo dispuesto en la Ley nº 95/1979 en lo referente al impago por parte de Ferdofin Siderurgica Srl de las deudas contraídas con empresas y organismos públicos.

(48) Conviene ante todo identificar, en el marco del régimen jurídico de la administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis, las medidas que no tienen carácter de medida general y determinar si entran o no en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

(49) En realidad, la Ley nº 95/1979 recoge algunas facetas del procedimiento de quiebra y contiene algunos elementos de ayuda ([29]), a pesar de contemplar excepciones al procedimiento de quiebra que, por lo general, se aplica a todas las empresas. La Ley sobre administración extraordinaria es fruto de la situación de crisis de las grandes empresas industriales que se registró en Italia y en Europa durante la década de los setenta y su principal objetivo estriba en mantener el nivel de empleo mediante un plan de reestructuración que permita a la empresa en crisis sobrevivir sin declararse inmediatamente en quiebra.

(50) La Ley nº 95/1979 remite en diversas cuestiones a la Ley italiana sobre quiebra ([30]) y, cuando prevé una aplicación sin excepciones a los mecanismos de esta última, estos mecanismos y procedimientos tienen carácter de medidas generales carentes de cualquier carácter selectivo. En cambio, esta Ley establece aplicaciones particulares que suponen la concesión de ciertos beneficios determinados y que implican la intervención de recursos públicos a favor de beneficiarios concretos; en tales casos, establece un régimen de ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

(51) En su sentencia «Ecotrade-AFS» (véase el considerando 32), relativa a un caso de aplicación de la Ley nº 95/1979 ([31]), el Tribunal de Justicia analizó dicha Ley, determinó los elementos que no tenían carácter de medida general y, habida cuenta de sus características, los calificó de ayudas concedidas por el Estado.

(52) Antes de examinar cada uno de los elementos mencionados, el Tribunal estableció que la citada Ley tiende a aplicarse de forma selectiva en beneficio de las grandes empresas industriales en crisis cuyas deudas con determinadas categorías de acreedores, principalmente de carácter público, son especialmente importantes (véase el punto 38 de los fundamentos).

(53) El primer elemento constatado consiste en la decisión por la que la empresa en crisis queda bajo administración extraordinaria y se la autoriza a continuar su actividad. El Tribunal ha establecido que las decisiones del Ministerio de Industria a este respecto, aun cuando se suponga que han sido adoptadas teniendo en cuenta en la medida de lo posible los intereses de los acreedores y, concretamente, la posibilidad de valorar el activo de la empresa, también están influenciadas, tal como ha reconocido el propio Gobierno italiano, por la preocupación de salvaguardar, por motivos de política industrial nacional, la actividad económica de la empresa. Por lo tanto, el régimen que autoriza a continuar la actividad puede colocar a la empresa a la que se aplica en una situación más favorable en comparación con las demás en la medida en que le permite continuar su actividad

([28]) DO L 306 de 11.11.1997, p. 25.
([29]) Véase la nota 16.
([30]) Real decreto nº 267 de 16 de marzo de 1942 (Ley de quiebra). El artículo 1 de la Ley nº 95/1979 remite a los artículos 5, 6, 195 y siguientes y 237 de la Ley de quiebra; el artículo 2 remite a los artículos 35 y 212 de dicha Ley; el artículo 3 remite a los artículos 67, 198 y 206, etc.
([31]) En la sentencia «Piaggio» (véase la nota 6), el Tribunal examinó de oficio si un régimen como el establecido por la Ley nº 95/1979 y que establecía excepciones a las normas de Derecho común debía calificarse de ayuda estatal en el sentido del artículo 92 del Tratado (actualmente artículo 87). En dicha ocasión ratificó su análisis de la sentencia «Ecotrade».

económica en circunstancias en las que esta posibilidad no existiría si se aplicaran las normas ordinarias sobre quiebra, ya que el principal objetivo de éstas es tutelar los intereses de los acreedores. Habida cuenta del tipo de empresas contemplado en la citada normativa y del alcance de los poderes discrecionales del Ministerio, se cumple la condición de especificidad. El Tribunal ha subrayado que, dado el carácter prioritario de las deudas vinculadas a la continuación de la actividad económica, la autorización para dicha continuación podría suponer una carga suplementaria para los poderes públicos si se demostrase realmente que el Estado o algún ente público figura entre los principales acreedores de la empresa en crisis, puesto que ésta, hipotéticamente, adeuda sumas considerables (véase los puntos 39 a 41 de los fundamentos).

(54) Asimismo, el Tribunal identificó los beneficios siguientes:

— la concesión de la garantía en el sentido del artículo 2 *bis* de la Ley nº 95/1979 ([32]),

— la extensión de la prohibición y de la suspensión de cualquier acción de ejecución individual a las deudas de naturaleza fiscal y a las sanciones, intereses y recargos en caso de retraso en el pago del impuesto de sociedades ([33]),

— la exoneración de la obligación de pago de las multas y sanciones pecuniarias por impago de las contribuciones sociales ([34]),

— la aplicación de un gravamen preferencial en caso de transferencia total o parcial de la empresa ([35]) (por un importe fijo de 1 000 000 de liras italianas, cuando el impuesto de registro habitual asciende al 3 % del valor de los bienes transferidos).

El Tribunal ha subrayado que estos beneficios pueden suponer también una carga suplementaria para los poderes públicos y que esto sólo podría ser de otro modo si se demostrara que la situación de administración extraordinaria y la continuación de la actividad económica de la empresa no han supuesto realmente una carga suplementaria para el Estado, en comparación con lo que hubiera ocurrido de aplicarse las disposiciones ordinarias del régimen de quiebra (véanse los puntos 42 y 43 de los fundamentos).

(55) A partir de este análisis, la Comisión señala, por lo que respecta al primer elemento ([36]), que el razonamiento del Tribunal (cuando destaca que el sistema de autorización para continuar la actividad económica podría suponer un coste suplementario para los poderes públicos si se demostrase realmente que el Estado o algún ente público figura entre los principales acreedores de la empresa en crisis) puede interpretarse en el sentido de que se debe aún demostrar, en el presente caso, la participación de recursos públicos da lugar a un verdadero incremento de las cargas que el Estado debe soportar. A este propósito, la Comisión observa que el propio Tribunal ha manifestado que dichas cargas existen realmente de resultas del objetivo de la Ley nº 95/1979, que se aplica selectivamente en beneficio de las grandes empresas industriales en crisis cuyo endeudamiento con ciertas categorías de acreedores, en su mayor parte públicos, es especialmente elevado.

(56) En este sentido es de destacar que en sus observaciones las autoridades italianas no rebaten este análisis: pretenden alegar que el examen no debería centrarse en la Ley sino en su aplicación concreta. Este enfoque olvida que se trata de un régimen de ayuda y que, por lo tanto, su examen (ya sea en lo relativo a la calificación de ayuda estatal como a la valoración, si procede, de su compatibilidad con el mercado común) se centra en el régimen propiamente dicho y, concretamente, en sus mecanismos, sin que para pronunciarse al respecto sea necesario ni se justifique un análisis individual de cada caso de aplicación.

([32]) Posteriormente, las autoridades italianas que han señalado reiteradamente que la garantía era el único elemento de ayuda del régimen en cuestión y que, en marzo de 1995, aceptaron finalmente notificar todos los casos de concesión de garantías, introdujeron el pago de una prima.
([33]) Artículo 4 de la Ley nº 544/1981 que modifica la Ley nº 95/1979.
([34]) Segundo guión del artículo 3 del Decreto-ley nº 835/1986, convertido en la Ley nº 19/1987 de 6 de febrero de 1987, otra modificación de la Ley nº 95/1979 (GURI nº 32 de 9.2.1987).
([35]) Artículo 5 *bis* de la Ley nº 95/1979.
([36]) La autorización para continuar la actividad económica cuando esta posibilidad no existiría si se aplicasen las normas normales del régimen de quiebra.

(57) En cuanto a los demás «beneficios» identificados por el Tribunal, la Comisión, siempre en relación con el elemento de la «intervención de recursos estatales», observa que se confirma que la garantía otorgada con arreglo al artículo 2 *bis* de la Ley nº 95/1979 tiene carácter de ayuda estatal: las autoridades italianas han considerado reiteradamente que esta garantía constituía una ayuda estatal ([37]). Por lo que respecta a los demás beneficios, la Comisión reitera, según se ha señalado anteriormente, que son consecuencia de un régimen que debe analizarse como tal sin que sea necesario ni esté justificado analizar uno por uno cada caso de aplicación. En este sentido, el razonamiento del Tribunal llega a presumir la existencia de una carga suplementaria para los poderes públicos, presunción que sólo se podría descartar si se demostrase que dichas ventajas no suponen una carga suplementaria para el Estado en comparación con lo que hubiera ocurrido de aplicarse las disposiciones ordinarias del régimen de quiebra. En sus observaciones presentadas sobre los distintos beneficios resultantes del régimen de la Ley nº 95/1979, las autoridades italianas no presentan dicha demostración. No han impugnado tal carácter por lo que respecta a la paralización de las acciones ejecutivas individuales y se han limitado a afirmar que la medida no redunda en perjuicio de los derechos del Estado, entendido como acreedor privilegiado, de manera tan grave como parece. Tampoco lo han hecho en lo que se refiere a la exoneración del pago de multas y sanciones pecuniarias y simplemente han subrayado que esta exoneración se aplica tan sólo a las sanciones impuestas antes de la entrada en vigor de la Ley de 1986. Por último, tampoco han cuestionado el carácter de beneficio del impuesto reducido sobre el registro de transferencia de empresas.

(58) Como conclusión del análisis anterior cabe afirmar, globalmente, que los distintos beneficios derivados de la Ley nº 95/1979 constituyen un régimen de ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE ([38]).

(59) Una vez confirmado que se trata de una ayuda estatal, se debe examinar si el régimen de ayuda puede acogerse a alguna de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 87, eludiendo así la prohibición establecida en el apartado 1 de dicho artículo.

(60) El apartado 2 del artículo 87 recoge algunas formas de ayuda compatibles con el Tratado. Habida cuenta de la naturaleza y el objeto del citado régimen así como de su ámbito de aplicación, es evidente que en el presente caso no se pueden aplicar las excepciones de las letras a), b) y c) del citado apartado.

(61) El apartado 3 del artículo 87 enumera los tipos de ayuda que pueden considerarse compatibles con el mercado común. La compatibilidad con el Tratado se examina en el contexto del conjunto de la Comunidad y no a escala meramente nacional. Con objeto de salvaguardar el correcto funcionamiento del mercado común y habida cuenta del principio formulado en la letra g) del artículo 3 del Tratado, las excepciones del apartado 3 del artículo 87 deben interpretarse de forma restrictiva.

(62) Por lo que respecta a las excepciones de la letras b) y d) del apartado 3 del artículo 87, es evidente que el régimen de ayuda no pretende fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo ni poner remedio a una grave perturbación en la economía del Estado miembro ni tampoco a promover la cultura y la conservación del patrimonio. Por lo que respecta a las excepciones relativas al desarrollo regional contempladas en las letras a) y c), tampoco cabe duda de que el régimen se aplica sin distinción alguna a todas las regiones de Italia.

(63) En cuanto a la excepción recogida en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 en beneficio de las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades, es evidente que el régimen en cuestión no tiene por objeto el desarrollo de un determinado sector económico el fomento de iniciativas en favor de las pequeñas y medianas empresas, de la investigación, del desarrollo, de la protección del medio ambiente, de la creación de empleo o de la formación, en el sentido de lo dispuesto en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas, la investigación, el desarrollo, la protección del medio ambiente, y la creación de empleo o la formación.

([37]) Y han introducido posteriormente el pago de una prima en concepto de esta garantía antes de declararse dispuestas, en marzo de 1995, a notificar a la Comisión todos las casos de concesión individual de dicha garantía.

([38]) No hay duda alguna de que las normas *de minimis* (DO C 68 de 6.3.1996, p. 9) no se aplican al presente caso.

(64) El objeto del régimen que nos ocupa es la adopción de medidas de administración extraordinaria en beneficio de las grandes empresas en crisis. A este respecto, la Comisión ha definido su política relativa a las ayudas de salvamento y reestructuración y ha especificado las condiciones exigidas para considerar que estas ayudas pueden contribuir al desarrollo de la actividad económica sin repercutir sobre los intercambios en forma contraria al interés común. Las Directrices correspondientes que se hallaban en vigor el 28 de julio de 1999, fecha en la que la Comisión adoptó la decisión de incoar el procedimiento del apartado 3 del artículo 88 del Tratado, sólo contemplan, según se subraya expresamente en dicha decisión, la posibilidad de autorizar regímenes de ayuda de salvamento o reestructuración para las PYME al considerar que las grandes empresas están obligadas a notificar individualmente todas las ayudas y excluir la posibilidad de aprobar un régimen ([39]). Por este motivo, la Comisión, al iniciar el procedimiento, subrayó que estaba convencida de que el régimen era incompatible. Las nuevas Directrices confirman que en el caso de grandes empresas ([40]) queda excluida la autorización de un régimen. Las nuevas Directrices aplicables en el presente caso establecen no obstante que la Comisión examinará la compatibilidad con el mercado común de cualquier ayuda de salvamento y reestructuración que se conceda sin autorización de la Comisión y, por consiguiente, en infracción del considerando 3 del artículo 88 del Tratado, con arreglo a las Directrices vigentes en el momento de la concesión de la ayuda ([41]).

(65) La Comisión resumió por vez primera su práctica en materia de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis en su «Octavo informe sobre la política de competencia» (punto 228) de 1978. Esta política ([42]) se refería a los sistemas de ayuda aplicados en los Estados miembros con objeto de conceder a algunas empresas los créditos que necesitaban y no podían obtener de otro modo, durante el período limitado al estudio de sus posibilidades de reestructuración o reconversión (ayudas de salvamento) o con objeto de mantenerse durante el tiempo necesario para que dicha reestructuración o reconversión produjese sus efectos (ayudas de acompañamiento).

— Las ayudas de salvamento destinadas simplemente a garantizar el mantenimiento de la actividad de una empresa a la espera del diagnóstico relativo a sus problemas y a sus posibles soluciones deben cumplir las condiciones siguientes:

  — consistir en ayudas de tesorería en forma de garantías de crédito o de créditos reembolsables al tipo de mercado,

  — limitar su importe a lo necesario para continuar la gestión de la empresa (por ejemplo, cubrir las deudas salariales y los gastos corrientes),

  — pagarse únicamente durante el período necesario (por lo general seis meses) para determinar las medidas de saneamiento necesarias y posibles,

  — estar justificadas por motivos sociales graves y condicionadas a que el mantenimiento de la empresa posibilitado por la ayuda no produzca el efecto de desequilibrar la situación industrial en otros Estados miembros.

— En lo que respecta a las ayudas de acompañamiento, la Comisión exigía que se condicionaran estrictamente a la aplicación de un programa de reestructuración o reconversión claramente definido, capaz de restablecer realmente con el tiempo la competitividad de la producción en cuestión; que su intensidad e importe se limitasen a lo estrictamente necesario para garantizar el equilibrio de la empresa durante el período transitorio antes de que el citado programa produjese sus efectos, lo que suponía una duración claramente delimitada y una disminución progresiva suficiente.

Por último, tanto para las ayudas de salvamento como para las de acompañamiento, la Comisión exigía que se le comunicasen previamente los programas sectoriales definidos para su aplicación o los casos concretos y significativos de aplicación.

(66) Habida cuenta de las modalidades de los diferentes elementos del régimen establecido en la Ley nº 95/1979, es evidente que las condiciones antes enumeradas no se cumplen:

([39]) Véase la nota 4, apartados 4.1 y 4.2.
([40]) Véase la nota 20, apartado 4.1.
([41]) Véase la nota 20, apartado 7.5.
([42]) Cuyos requisitos se confirmaron y reforzaron en las Directrices posteriores de 1994 y 1999.

— en lo que respecta a las ayudas de salvamento: la garantía contemplada en el artículo 2 *bis* se aplica a las deudas relacionadas con la continuación de la actividad de la empresa y no se limita a una garantía de créditos; las demás medidas no pueden en modo alguno asimilarse a créditos reembolsables a un tipo equivalente al de mercado; ningún mecanismo garantiza que el importe de las ayudas concedidas con arreglo al régimen que nos ocupa se limita a lo estrictamente necesario para continuar la explotación de la empresa; el período de aplicación del régimen a una empresa determinada es inicialmente de dos años, prorrogable por un período similar; si bien el régimen responde a una lógica que privilegia la protección de la empresa teniendo en cuenta su importancia social, el régimen carece de mecanismo que establezca y garantice que se toman en consideración los posibles desequilibrios provocados en otros Estados miembros,

— en lo que se refiere a las ayudas de acompañamiento: mientras que la aplicación de los criterios vigentes en 1979 imponía a las empresas beneficiarias ciertas medidas de reorganización que podían llegar a incluir el cierre de determinadas instalaciones industriales en ciertos sectores caracterizados por un exceso de capacidad estructural, la finalidad declarada del régimen en cuestión consiste en preservar la unidad del complejo productivo de la empresa. Con arreglo al procedimiento de administración extraordinaria, en el momento de la aprobación del plan de gestión (artículo 2 de la Ley) no se hace referencia a la reestructuración financiera, que es un elemento estratégico importante de cara a la reorganización o racionalización de la actividad industrial. Además, ningún elemento del régimen, como tampoco, por otra parte, las observaciones de las autoridades italianas, permite concluir que el régimen en cuestión garantiza el restablecimiento de la rentabilidad económico-financiera de las empresas beneficiarias (por ejemplo, asegurando la cobertura de los costes de amortización y las cargas financieras, así como un nivel mínimo de rendimiento de los capitales invertidos), impide que se produzcan falseamientos indebidos de la competencia (por ejemplo, mediante la venta de capacidad de producción), o permite la proporcionalidad entre la ayuda concedida y los beneficios obtenidos de la reestructuración (por ejemplo, evitando reducciones excesivas de las cargas financieras de la empresa).

(67) Por último, cabe señalar que las autoridades italianas no se han acogido a ninguna de las exenciones del artículo 87 del Tratado.

(68) Concluido el análisis se debe afirmar que ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 87 del Tratado permite considerar que el régimen en cuestión es compatible con el mercado común; por lo tanto, se le aplica la prohibición del apartado 1 de dicho artículo.

(69) Mediante carta de 24 de julio de 1998, registrada el 28 de dicho mes, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión los elementos principales de un nuevo proyecto de reforma dado que el Parlamento había encargado al Gobierno, el 8 de julio de 1998, que procediese a derogar el régimen vigente y, simultáneamente, a adoptar una nueva regulación del procedimiento de administración extraordinaria. La Ley nº 95/1979 se derogó finalmente el 30 de junio de 1999.

VIII. **RECUPERACIÓN DE LAS AYUDAS**

(70) Considerando que en casos de ayuda ilegal incompatible con el mercado común debe restablecerse una situación de competencia sin falseamiento, el apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999 establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda». Esta disposición establece, además, que «la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario».

(71) En el presente caso la Comisión considera que se debe aplicar el principio jurídico general de la tutela de la confianza legítima examinado en relación con el Estado miembro que aplica el régimen y es destinatario de la presente Decisión pero también, de forma complementaria y habida cuenta de la peculiaridad del caso, en relación con las empresas beneficiarias de la aplicación del régimen en cuestión.

(72) De hecho, por lo que respecta a las autoridades italianas, la Comisión especificó, fundamentalmente en su carta de 30 de julio de 1992 (véase el considerando 4), que las medidas en cuestión se tramitarían como «ayuda existente», enfoque que ratificó posteriormente al proponer a dichas autoridades medidas apropiadas en el sentido del apartado 1 del artículo 88. Por lo tanto, a partir de la notificación de esta toma de posición oficial en 1992, la Comisión ha suscitado en las autoridades italianas la expectativa legítima de que el régimen de ayuda que nos ocupa, a partir de dicha fecha, sería considerado y tramitado por la Comisión como ayuda existente. Mientras que después de la entrada en vigor del citado régimen, las autoridades italianas no podían albergar ninguna expectativa legítima en cuanto a la legalidad y compatibilidad con el mercado común del régimen mencionado (eran perfectamente conscientes de que no lo habían notificado con arreglo al apartado 3 del artículo 88), a partir de la citada fecha tenían motivos justificados para considerar que los nuevos casos de aplicación eran legales y compatibles. La expectativa legítima suscitada en el Estado miembro se opone a que la Comisión pueda imponer la recuperación de las ayudas concedidas en aplicación del presente régimen con posterioridad a la fecha de notificación de su decisión de 30 de julio de 1992.

(73) La decisión de la Comisión ([43]) de proponer medidas apropiadas relativas al régimen de la Ley nº 95/1979 suscitó en los terceros interesados y, en particular, en las empresas beneficiarias de dicho régimen, la expectativa legítima de que éste tuviese carácter de «ayuda existente». De ello se desprende una doble consecuencia:

— todos los beneficiarios del citado régimen con posterioridad a la publicación de la decisión mencionada albergaron expectativas legítimas en cuanto a los beneficios «legales» y «compatibles» del régimen, lo cual se opone a que la Comisión pueda obligar al Estado miembro a proceder a la recuperación de las ayudas concedidas,

— todos los beneficiarios del citado régimen antes de la publicación de la decisión mencionada albergaron expectativas legítimas en cuanto a que la conclusión de los procedimientos previstos en el Tratado referentes al régimen de ayuda no podría, en ningún caso dar lugar a su reembolso. De hecho, ante una «ayuda existente», la Comisión, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 88, sólo puede proponer al Estado miembro interesado las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común y, a falta de la aceptación del Estado miembro, incoar el procedimiento formal a cuyo término la Comisión podrá decidir si impone las citadas medidas apropiadas, pero aplicables sólo a partir de ese momento. Estos beneficiarios, en los que la Comisión no había suscitado hasta dicha fecha ninguna expectativa legítima en cuanto a la «legalidad» y «compatibilidad» del beneficio del régimen, podían esperar legítimamente que la decisión de la Comisión referente a éste sólo afectase al futuro, no pudiéndose volver a plantear dudas en cuanto a los casos de aplicación anteriores. En este sentido, los beneficiarios estaban legitimados para contabilizar las reservas eventualmente constituidas para restituir las ayudas recibidas. La expectativa legítima así suscitada se opone a que la Comisión pueda obligar al Estado miembro a proceder a la recuperación de las ayudas concedidas.

IX. **CONCLUSIÓN**

(74) Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión llega a las siguientes conclusiones:

a) Conviene revocar la decisión de 13 de diciembre de 1994 por la que se proponían medidas apropiadas a la República Italiana, y la de 22 de enero de 1997, por la que se incoaba el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 en relación con la Ley sobre administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis;

b) la Ley nº 95/1979 sobre medidas urgentes relativas a la administración extraordinaria de grandes empresas en crisis introduce un régimen de ayuda en beneficio de las citadas empresas, aplicado ilegalmente por Italia en violación de las obligaciones que le incumben con arreglo al apartado 3 del artículo 88 del Tratado;

c) con arreglo a la valoración realizada en la letra b), el citado régimen es incompatible con el mercado común a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE en la medida en que no puede beneficiarse de ninguna de las excepciones de los apartados 2 y 3 de dicho artículo;

([43]) Véase la nota 3.

d) el régimen establecido en la Ley nº 95/1979 quedó revocado definitivamente mediante Decreto-ley nº 270/1999;

e) no hay motivos para conminar a Italia a que proceda a exigir a las empresas beneficiarias la devolución de las ayudas concedidas.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1994 por la que se proponían a la República Italiana medidas apropiadas y la de 22 de enero de 1997 por la que se incoaba el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 en relación con la Ley sobre administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis, quedan derogadas.

Artículo 2

El régimen establecido en la Ley nº 95/1979 de conversión del Decreto-ley nº 26/1979 relativo a las intervenciones urgentes mediante la administración extraordinaria de las grandes empresas en crisis, que Italia puso en práctica en favor de las grandes empresas en crisis, es ilegal e incompatible con el mercado común.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 16 de mayo de 2000.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión