

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 5 de octubre de 1994 *

En el asunto C-47/91,

República Italiana, representada por el Profesor Luigi Ferrari Bravo, Jefe del servicio del contencioso diplomático del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adelaïde,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Antonino Abate, Consejero Jurídico Principal, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, que le fue comunicada al Gobierno italiano mediante escrito de 23 de noviembre de 1990, de iniciar el procedimiento establecido en el párrafo primero

* Lengua de procedimiento: italiano.

del apartado 2 del artículo 93 del Tratado contra la concesión de ayudas por parte de las autoridades italianas a la sociedad Italgrani, Decisión que llevaba aparejada una orden de suspender dichas ayudas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.F. Mancini, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; J.C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, R. Joliet (Ponente), F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 2 de febrero de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de marzo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de enero de 1991, la República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Decisión de la Comisión, que le fue comunicada mediante escrito de 23 de noviembre de 1990, de iniciar el procedimiento de examen establecido en

el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, contra la concesión de ayudas por parte de las autoridades italianas a la sociedad Italgrani, Decisión que llevaba aparejada una orden de suspender dichas ayudas (en lo sucesivo, «Decisión por la que se inicia el procedimiento»). Esta Decisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 315 de 14.12.1990, p. 17, y su versión rectificada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 11 de 17.1.1991, p. 32.

- 2 Consta en autos que la Ley italiana n° 64, de 1 de marzo de 1986 (en lo sucesivo, «Ley de ayuda al Mezzogiorno»), estableció un régimen general de ayudas a favor del Mezzogiorno. Dicho régimen fue notificado a la Comisión el 2 de mayo de 1986, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.
- 3 Mediante la Decisión 88/318/CEE, de 2 de marzo de 1988 (en lo sucesivo, «Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano»; DO L 143, p. 37), la Comisión aprobó el régimen general de ayudas establecido a favor del Mezzogiorno. No obstante, el artículo 9 de dicha Decisión dispone que la República Italiana deberá respetar las normas y los Reglamentos comunitarios, en vigor o que las Instituciones comunitarias adopten posteriormente, en materia de coordinación de los varios tipos de ayudas en los sectores de la industria, la agricultura y la pesca.
- 4 En cumplimiento de esta Decisión, el Ministro italiano para las intervenciones en el Mezzogiorno concedió ayudas a la sociedad napolitana Italgrani mediante la celebración de un «contrato-programa». Este fue aprobado el 12 de abril de 1990 por el Comité interministerial para la coordinación de la política industrial (en lo sucesivo, «CIPI»).
- 5 Dicho contrato-programa comprendía distintos apartados: la construcción de instalaciones industriales que utilizan materias primas de origen agrícola (cereales,

remolacha, soja, frutas), entre ellas una fábrica de almidón y otra de glucosa, la producción de aceite de semillas, la de sémolas y harinas, la constitución de existencias de productos agrícolas, un programa de investigación y la formación del personal de la sociedad.

- 6 El 26 de julio de 1990, a raíz de una denuncia formulada por Casillo Grani, una sociedad que hacía la competencia a Italgrani, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le facilitaran informaciones sobre dichas ayudas. El 7 de septiembre de 1990, las autoridades italianas comunicaron la Decisión del CIPI por la que se aprobaba el contrato-programa celebrado con Italgrani. Con ocasión de una reunión celebrada en septiembre de 1990, así como por correo durante el mes de octubre del mismo año, facilitaron informaciones complementarias acerca de dichas ayudas.

- 7 Mediante escrito de 23 de noviembre de 1990, la Comisión comunicó al Gobierno italiano su decisión de iniciar el procedimiento de examen contradictorio establecido en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado contra la mayoría de las ayudas concedidas a Italgrani y le obligó a suspender su concesión.

- 8 En la exposición de motivos de su Decisión, la Comisión manifestó sus dudas de que las autoridades italianas hubieran respetado los dos requisitos a que había sometido la aprobación del régimen general. Dichas autoridades habían incumplido las normas y los Reglamentos comunitarios en materia de coordinación de los varios tipos de ayuda en el sector de la agricultura, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 9 de la Decisión por la que se aprueba el régimen general (apartado D de la Decisión por la que se inicia el procedimiento). Por otra parte, la Comisión señaló que los datos que obraban en su poder no le permitían controlar si se habían respetado los niveles máximos de intensidad que, a su juicio, había mencionado en su Decisión por la que se aprueba el régimen general.

- 9 Después de haber pasado revista a las distintas ayudas, la Comisión afirmó que las concedidas a Italgrani no parecían poder acogerse a ninguna de las excepciones establecidas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 (ayudas en favor de regiones desfavorecidas o que atravesasen dificultades), así como en la letra c) (ayudas sectoriales o regionales) del Tratado (apartado I.1 de la Decisión). Añadió que «en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, no se podrán ejecutar las medidas proyectadas antes de que en el procedimiento previsto en el apartado 2 de dicho artículo se haya tomado una decisión definitiva» (apartado I.3 de la Decisión). Recordó asimismo que las ayudas pagadas contraviniendo esta norma podían ser objeto de una solicitud de reembolso a sus beneficiarios, y que los gastos comunitarios que se vieran afectados por ellas no podrían ser asumidos por el FEOGA (apartado I.4 de la Decisión).
- 10 El presente recurso se interpuso contra esta Decisión.
- 11 El Gobierno italiano imputa a la Comisión haber considerado que las ayudas previstas inicialmente a favor de Italgrani constituían ayudas nuevas, es decir, ayudas no autorizadas, y, por consiguiente, haber ordenado que se suspendiese su pago conforme a lo dispuesto en la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado.
- 12 A juicio del Gobierno italiano, el «contrato-programa» firmado con la sociedad Italgrani y ratificado por el CIPI el 12 de abril de 1990 constituye efectivamente la mera ejecución del régimen general de ayudas italiano. Dado que éste fue aprobado por la Comisión en su Decisión 88/318, antes citada, sin reservarse la facultad de examinar posteriormente las medidas individuales de ejecución, el Gobierno italiano afirma que las ayudas concedidas a Italgrani no precisaban ser notificadas, por cuanto ya habían sido autorizadas y, por lo tanto, debían considerarse ayudas existentes a efectos del apartado 1 del artículo 93 del Tratado. Por consiguiente, según el Gobierno italiano, la Comisión no pudo ordenar su suspensión, ya que la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado sólo se refiere a la posibilidad de suspender las ayudas nuevas.

- 13 A juicio del Gobierno italiano, la Comisión sólo pudo ordenar la suspensión de las ayudas porque en realidad procedió a apreciarlas directamente en relación con el artículo 92 del Tratado, pese a que en la Decisión por la que inició el procedimiento afirmó que se había limitado a controlar si las ayudas concedidas a Italgrani estaban cubiertas por la Decisión por la que se aprueba el régimen general. Al actuar de esta forma, revocó implícitamente su Decisión 88/318, de 2 de marzo de 1988, mediante la cual consideró que el régimen general era compatible con el Tratado. De esta forma, violó los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.
- 14 El 9 de abril de 1991, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad alegando que el acto impugnado era de mero trámite. En una sentencia de 30 de junio de 1992 (Rec. p. I-4145), el Tribunal de Justicia desestimó dicha excepción sin entrar en el fondo del asunto.
- 15 En los escritos que presentó con posterioridad a dicha sentencia, la Comisión formula otras tres observaciones a las que califica de preliminares.
- 16 En primer lugar, la Comisión señala que, el 16 de agosto de 1991, autorizó finalmente las ayudas a favor de Italgrani con determinadas modificaciones y modalidades propuestas por las autoridades italianas durante el procedimiento de examen (Decisión 91/474/CEE de la Comisión, sobre las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a la sociedad Italgrani para la realización de un complejo agroalimentario en el Mezzogiorno; DO L 254 de 11.9.1991, p. 14). Alega que la anulación de la Decisión por la que se inicia el procedimiento privaría a la Decisión final por la que se autorizan las ayudas de base jurídica haciéndola, por consiguiente, contraria a Derecho.
- 17 En segundo lugar, la Comisión afirma que, dado que el recurso no somete al control del Tribunal de Justicia las apreciaciones económicas que inspiran la Decisión por la que se inicia el procedimiento y versa únicamente sobre aspectos marginales de esta última, no puede provocar su anulación.

- 18 En tercer lugar, la Comisión pone de manifiesto que, dado que la Decisión impugnada no produce efectos suspensivos desde el momento en que las autoridades italianas modificaron las ayudas previstas inicialmente en favor de Italgrani, el recurso ha dejado de tener objeto.
- 19 Debe señalarse que las dos primeras observaciones de la Comisión no se basan en presupuestos jurídicos o fácticos que se hayan puesto de manifiesto con posterioridad al debate acerca de la admisibilidad del recurso del Gobierno italiano que se dio por terminado mediante la sentencia de 30 de junio de 1992, antes citada. Por consiguiente, dichas observaciones deben desestimarse. Por lo que se refiere a la tercera observación, basta con afirmar que la Decisión de suspensión produjo sus efectos durante un determinado período.
- 20 En lo relativo al fondo del asunto, debe señalarse en primer lugar que las ayudas concedidas a Italgrani se inscriben en el contexto del régimen general de ayudas establecido por la Ley de ayuda al Mezzogiorno, como reconoció la propia Comisión (véase la Decisión por la que se inicia el procedimiento, párrafo quinto del apartado A, y apartado C, así como la Decisión final por la que se autorizan las ayudas de 16 de agosto de 1991, párrafo tercero del apartado I).
- 21 Debe señalarse a continuación que, una vez que se ha aprobado un régimen general de ayudas, no deben notificarse a la Comisión las medidas individuales de ejecución, salvo que la propia Comisión haya formulado reservas al respecto en su Decisión de aprobación. Tanto en su decimocuarto informe sobre la política de competencia (apartado 203) como en los asuntos Irish Cement/Comisión (asuntos acumulados 166/86 y 220/86, Rec. 1988, p. 6482), así lo reconoció la Comisión. Efectivamente, dado que las ayudas individuales constituyen meras medidas de eje-

cución del régimen general de ayudas, los factores que la Comisión debe tomar en consideración para apreciarlos son los mismos que aplicó al examinar el régimen general. Por lo tanto, es inútil someter las ayudas individuales al examen de la Comisión.

- 22 En el presente caso, la Comisión afirma que formuló una reserva a la aprobación del régimen general italiano. En su escrito de contestación, alega que, en un télex que dirigió al Gobierno italiano el 14 de noviembre de 1986, se reservó el derecho a pronunciarse posteriormente acerca de las disposiciones de la Ley de ayuda al Mezzogiorno referentes a los productos agrícolas. En dicha ocasión, advirtió al Gobierno italiano de que no se pronunciaría acerca de dichas disposiciones en tanto no le hubieran sido notificadas «las modalidades de aplicación de las ayudas a los productos de los sectores agrícola y agroalimentario [...] que las distintas regiones del Mezzogiorno [debían] dictar en el ámbito de sus competencias». Puesto que dichas medidas de aplicación nunca fueron adoptadas, las ayudas concedidas a Italgrani, referentes a los productos agrícolas, no pueden acogerse a la dispensa de notificación que deriva de la Decisión de aprobación del régimen general italiano.
- 23 Este argumento no puede acogerse. Cualquiera que sea el sentido que deba atribuirse a este télex, basta con afirmar que la Comisión no reiteró su sustancia en su Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano.
- 24 Debe señalarse, además, que, cuando considera una ayuda individual de la cual se afirma que fue concedida en ejecución de un régimen previamente autorizado, la Comisión no puede de entrada examinarla directamente en relación con el Tratado. Debe limitarse, antes de iniciar cualquier procedimiento, a controlar, en primer lugar, si la ayuda se halla cubierta por el régimen general y respeta los requisitos impuestos en la Decisión por la que se aprueba éste. Si no actuara de esta forma, la Comisión podría, al examinar cada ayuda individual, revocar su Decisión por la

que se aprueba el régimen de ayudas, la cual suponía ya un examen con arreglo al artículo 92 del Tratado. Se pondrían en peligro con ello los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica para los Estados miembros como para los operadores económicos, ya que la Comisión podría revisar en cualquier momento las ayudas individuales que se ajustaran rigurosamente a la Decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas.

- 25 Si la Comisión, después de efectuar un examen limitado de los puntos antes expuestos, llegara a la conclusión de que la ayuda individual se ajusta a su Decisión por la que se aprueba el régimen, dicha ayuda deberá considerarse ayuda autorizada y, por consiguiente, ayuda existente. Por lo tanto, la Comisión no podrá ordenar su suspensión, ya que el apartado 3 del artículo 93 del Tratado sólo le confiere esta facultad con respecto a las ayudas nuevas.
- 26 Por el contrario, si la Comisión afirma que la ayuda individual no se halla cubierta por su Decisión de aprobación del régimen, dicha ayuda deberá considerarse ayuda nueva. En el caso de que dicha ayuda no le hubiera sido notificada, la Comisión, después de haber requerido al Estado miembro interesado a presentar sus observaciones al respecto, puede ordenarle, por medio de una Decisión provisional, y en espera del resultado del examen de la ayuda, que suspenda inmediatamente su concesión y que facilite a la Comisión, en el plazo que ésta determine, todos los documentos, informaciones y datos precisos para examinar la compatibilidad de la ayuda con el mercado común (véase la sentencia de 14 de febrero de 1990, Boussac, C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 19).
- 27 A este respecto, la Comisión afirma que, en la medida en que prevé unas ayudas para la producción de almidón, el contrato-programa celebrado con Italgrani es contrario a la Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano de las ayudas de Estado. En 1987, en una publicación titulada «Política de competencia en la agricultura», anunció que los Estados miembros ya no podrían conceder ayudas en los sectores excluidos de la financiación comunitaria. Esto es lo que ocurría con el sector del almidón: el Reglamento (CEE) n° 355/77 del Consejo, de 15 de febrero

de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas (DO L 51, p. 1; EE 03/11, p. 239) puso fin efectivamente a la financiación comunitaria para las inversiones en este sector. Desde el momento en que el artículo 9 de la Decisión por la que se aprueba el régimen general obligaba a las autoridades italianas a respetar, al aplicar éste, las normas y los Reglamentos comunitarios en materia de coordinación de los varios tipos de ayudas en el sector de la agricultura, las ayudas concedidas por Italia a Italgrani debían considerarse prohibidas por la normativa comunitaria y, por consiguiente, no cubiertas por la Decisión por la que se aprueba el régimen general. En tales circunstancias, la Comisión las consideró, con plena razón, como ayudas nuevas y ordenó su suspensión.

28 Este argumento debe desestimarse. De la Decisión por la que se inicia el procedimiento se desprende que la Comisión apreció directamente la compatibilidad de la ayuda para la construcción de una fábrica de almidón con el artículo 92 del Tratado. Efectivamente, señaló que, puesto que las inversiones en el sector del almidón estaban excluidas de la financiación comunitaria, sólo podía autorizar las ayudas de Estado en este sector si cumplían los requisitos establecidos en el artículo 92 del Tratado. Consideró que no ocurría así en el presente caso; por una parte, el sector del almidón se caracteriza por un exceso de capacidad considerable, y, por otra parte, la creación de una capacidad de producción suplementaria de alrededor de 357.000 toneladas —sin que estuviera acreditado que encontraría salidas nuevas— podía poner en peligro el mercado de la industria del almidón (apartado E.1)

29 De la Decisión por la que se inició el procedimiento se deduce asimismo que la Comisión examinó otras ayudas previstas a favor de Italgrani a la luz del Tratado y no en relación con su Decisión por la que se aprueba el régimen general. De esta forma, la Comisión sólo estaba dispuesta a reconocer la compatibilidad de la ayuda para la producción de aceite de semillas con el artículo 92 del Tratado en la medida en que su intensidad no superara el 50 % y en que, al propio tiempo, se abandonaran las capacidades de producción equivalentes (apartado E.3). Por lo que se

refiere a las ayudas a la producción de sémolas y de harinas, señaló que había un exceso de capacidad estructural de la producción y que la concesión de ayudas en este ámbito podía perturbar los intercambios entre los Estados miembros (apartado E.4). Por lo que se refiere a las ayudas a la investigación, la Comisión consideró que no disponía de informaciones suficientes para apreciar su compatibilidad con el artículo 92 del Tratado (apartado F).

30 De las afirmaciones anteriores se desprende que, al ordenar la suspensión de su pago, la Comisión consideró las ayudas enumeradas anteriormente como ayudas nuevas, sin verificar si se hallaban autorizadas por la Decisión por la que se aprueba el régimen general.

31 Por el contrario, de la Decisión por la que se inicia el procedimiento se desprende que la Comisión declaró fundadamente que la ayuda para la constitución de existencias de productos agrícolas era contraria a la Decisión por la que se aprueba el régimen general. Señaló, en efecto, que las autoridades italianas habían concedido dicha ayuda contraviniendo las organizaciones comunes de mercados que el artículo 9 de la Decisión por la que se aprueba el régimen general les obligaba a respetar en todo caso (apartado G).

32 La Comisión afirma además que, no obstante las repetidas solicitudes formuladas entre el 26 de julio y el 23 de noviembre de 1990, el Gobierno italiano no le facilitó las informaciones necesarias para disipar sus dudas en lo relativo a la conformidad de las ayudas concedidas a Italgrani con su Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano. Por consiguiente, la falta de colaboración de las autoridades italianas le obligó a iniciar el procedimiento de examen contradictorio de las ayudas y a ordenar su suspensión.

33 Debe señalarse que, puesto que el apartado 3 del artículo 93 del Tratado sólo faculta a la Comisión para ordenar la suspensión del pago de ayudas nuevas, no basta con que albergue meras dudas acerca de la conformidad de las ayudas individuales con su Decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas.

34 Si la Comisión alberga dudas sobre la conformidad de las ayudas individuales con su Decisión por la que se aprueba el régimen general, debe obligar al Estado miembro interesado a facilitarle, en el plazo que ella señale, todos los documentos, informaciones y datos necesarios para pronunciarse acerca de la conformidad de la ayuda controvertida con su Decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas.

35 En el supuesto de que el Estado miembro no facilite las informaciones solicitadas, a pesar de la orden conminatoria de la Comisión, ésta puede, por razones análogas a las expuestas en la sentencia de 14 de febrero de 1990, Boussac, antes citada, ordenar su suspensión y apreciar directamente su conformidad con el Tratado, como si se tratara de una ayuda nueva.

36 Es cierto que, en el presente caso, de la Decisión por la que se inicia el procedimiento se desprende que la Comisión consideró que las informaciones facilitadas por las autoridades italianas no le permitían pronunciarse acerca de la compatibilidad con su Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano de las ayudas para la producción de isoglucosa (último párrafo del apartado E.2), así como de las ayudas para la formación (apartado H). No obstante, el Gobierno italiano niega formalmente haber incumplido su deber de colaboración. Además, la Comisión no ha presentado ningún documento mediante el cual, antes de ordenar la suspensión de las ayudas previstas inicialmente en favor de Italgrani, requiriese a las autoridades italianas para que le facilitaran, dentro de un determinado plazo, todos los

datos necesarios para controlar la conformidad de dichas ayudas con su Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano.

- 37 De las consideraciones anteriores se desprende que, al ordenar la suspensión de las ayudas para la construcción de una fábrica de almidón y de una fábrica de glucosa, de las ayudas para la producción de aceites de semillas, de sémola y de harinas, así como de las ayudas a la investigación y a la formación, a causa de meras dudas sobre su conformidad con su Decisión por la que se aprueba el régimen general italiano, la Comisión ha incumplido lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 93 del Tratado. Tan sólo escapa a esta afirmación la orden conminatoria de suspender la ayuda para la constitución de existencias de productos agrícolas, como se expuso anteriormente en el apartado 31.
- 38 La crítica del Gobierno italiano versa únicamente sobre las disposiciones de la Decisión por la que se inicia el procedimiento que suspenden la concesión de las ayudas inicialmente previstas en favor de Italgrani. Dado que esta parte puede separarse del resto de la Decisión, procede anular únicamente los apartados I.3 y I.4 de la Decisión, salvo en la medida en que versan sobre la ayuda para la constitución de existencias de productos agrícolas. El apartado I.3 ordena la suspensión del pago de las ayudas y el apartado I.4 recuerda que las ayudas pagadas contraviniendo dicha orden conminatoria pueden ser objeto de una solicitud de devolución a sus beneficiarios y que los gastos comunitarios que se vieran afectados por ella no podrían ser asumidos por el FEOGA.

Costas

- 39 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular los apartados I.3 y I.4 de la Decisión, que se notificó al Gobierno italiano mediante carta de 23 de noviembre de 1990, de iniciar el procedimiento previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, contra la concesión por parte de las autoridades italianas de diversas ayudas a la sociedad Italgrani, salvo en la medida en que versan sobre la ayuda para la constitución de existencias de productos agrícolas.
- 2) Condenar en costas a la Comisión.

Mancini

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de octubre de 1994.

El Secretario

El Presidente en funciones

R. Grass

G. F. Mancini

Presidente de las Salas Segunda y Sexta