CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 26 de junio de 1997 *

Introducción

1. El presente asunto se refiere a la no recuperación por la República Italiana de una ayuda concedida en 1992 a entre 100.000 y 150.000 empresas italianas de transporte por carretera de mercancías, por medio de un crédito fiscal calculado en función del consumo de combustible y lubricantes. La República Italiana no discute que no adoptó las medidas necesarias para recuperar la ayuda, como se le exigió mediante una Decisión de la Comisión de junio de 1993. En su escrito de contestación al presente recurso por incumplimiento, la República Italiana alega que es imposible recuperar la ayuda dado que las empresas de transporte por carretera de mercancías afectadas responderían con una huelga que conduciría a una crisis social y socavaría el orden público, así como por la dificultad técnica que implica determinar el importe de los créditos concedidos a un número tan elevado de beneficiarios en relación con diversos impuestos y períodos impositivos.

Hechos y marco jurídico

2. Los impuestos especiales sobre el gasóleo existentes en Italia se encuentran entre los más elevados de la Comunidad. En 1990, las dificultades que atravesaba el sector del transporte por carretera de mercancías ocasionaron una huelga de una semana de duración que perturbó gravemente la vida económica y social del país. El 19 de abril de 1990, el Gobierno italiano alcanzó un acuerdo con las asociaciones sectoriales pertinentes que resolvió el conflicto y en el que se comprometió a reducir los costes que dificultaban la competitividad del sector y, en especial, a conceder un crédito fiscal con el fin de reducir el precio efectivo del gasóleo. El 28 de enero de 1992, el Gobierno italiano introdujo, mediante Decreto Ministerial (en lo sucesivo, «Decreto de 1992»), [1] un crédito fiscal, relativo al ejercicio de 1992, a favor de las empresas de transporte por carretera de mercancías por cuenta ajena. Dichas empresas podían deducir este crédito fiscal del impuesto sobre la renta que soportaban en su calidad de personas físicas o jurídicas, del impuesto municipal, del Impuesto sobre el Valor Añadido o de las cantidades ingresadas en concepto de retenciones en la fuente practicadas a trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. El importe del crédito se basaba en la diferencia entre el precio en Italia y el precio medio en otros Estados miembros de la Comunidad del combustible y de los lubricantes consumidos, en el ejercicio de su actividad, por dichas empresas de transporte por carretera de mercancías, con sujeción a límites máximos establecidos por referencia a la distancia media anual recorrida y al consumo medio anual de combustible de vehículos clasificados en cuatro categorías distintas, determinados en función del peso total autorizado. El crédito era deducible,

* Lengua original: inglés.

1 — GURI nº 25, de 31 de enero de 1992, p. 17. Este Decreto fue modificado mediante Decretos Ministeriales de 7 de marzo de 1992 y 16 de enero de 1993.

durante el ejercicio de 1992, de los pagos semestrales y saldos finales adeudados en concepto de impuestos directos, así como de las declaraciones mensuales y trimestrales del Impuesto sobre el Valor Añadido y de las declaraciones mensuales de retenciones en la fuente. En la vista, el Agente de la República Italiana señaló que los excedentes del crédito subsistentes al término del ejercicio de 1992, determinados en la declaración final del contribuyente de mayo de 1993, con anterioridad a la fecha de la Decisión de la Comisión, podían trasladarse al ejercicio o ejercicios posteriores, aunque añadió que los importes correspondientes a años posteriores eran probablemente despreciables. En respuesta a una pregunta escrita planteada por el Tribunal de Justicia acerca de la administración del régimen de crédito fiscal, la República Italiana declaró que se exigía al beneficiario que indicara, en un formulario de declaración fiscal *ad hoc* establecido mediante Decreto Ministerial, [2] tanto la documentación justificativa del importe del crédito reclamado como la forma de ejercer su derecho en el ejercicio de referencia.

3. El 15 de abril de 1992, la Comisión envió un escrito a la República Italiana en el que solicitó información detallada sobre el Decreto de 1992 e indicó que consideraba que este régimen entraba en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (en lo sucesivo, «Tratado»). [3] La Comisión, insatisfecha con la respuesta de la República Italiana de 4 de agosto de 1992, comunicó a ésta, mediante escrito de 26 de octubre de 1992, que había decidido iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado y la emplazó para que enviara la información detallada que se solicitaba y presentara sus observaciones. [4] Al no recibir respuesta, la Comisión adoptó la Decisión 93/496/CEE, de 9 de junio de 1993, relativa a la ayuda de Estado C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (crédito fiscal para empresas de transporte por carretera de mercancías por cuenta ajena) (en lo sucesivo, «Decisión»), [5] notificada al Gobierno italiano mediante escrito de 16 de junio de 1993.

4. En los artículos 1 a 3 de la Decisión se dispone lo siguiente:

«Artículo 1

La ayuda concedida a las empresas de transporte por carretera de mercancías por cuenta de terceros en Italia en forma de crédito fiscal relativo al impuesto sobre la renta, al impuesto municipal o al IVA establecido por el Decreto ministerial italiano de 28 de enero de 1992 es ilegal, ya que se concedió infringiendo las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. Dicha ayuda es, además, incompatible con el mercado común en virtud del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE, ya que no satisface ninguna de las condiciones necesarias para beneficiarse de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 ni satisface las condiciones del Reglamento (CEE) nº 1107/70.

2 — Decreto Ministerial de 26 de julio de 1990, GURI nº 175, de 28 de julio de 1990.

3 — El 6 de mayo de 1992 se reiteró la petición.

4 — El 12 de febrero de 1993 se reiteró la petición.

5 — DO L 233, p. 10.

Artículo 2

Italia deberá suprimir la ayuda a que se refiere el artículo 1 y recuperar la ayuda concedida en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión. La ayuda deberá recuperarse de conformidad con las normas de procedimiento y disposiciones previstas en la legislación nacional, en particular las relativas a los intereses de demora sobre los créditos del Estado, que empezarán a correr a partir de la fecha en que se concedió la ayuda ilegal.

Artículo 3

Italia informará a la Comisión, dentro del plazo de dos meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, acerca de la medidas que hubiere adoptado en cumplimiento de la misma.»

5. Entretanto, el Gobierno italiano amplió la aplicación del régimen de crédito fiscal al ejercicio 1993 y, asimismo, a las empresas no italianas de transporte por carretera de mercancías con respecto al gasóleo consumido en territorio italiano. [6] En un escrito de 26 de agosto de 1993 dirigido a la Comisión, el Gobierno italiano sostuvo que esta ampliación eliminaba cualquier motivo de ilegalidad y, asimismo, que la recuperación de los créditos concedidos sería, desde el punto de vista técnico, extremadamente difícil y onerosa para las autoridades tributarias por cuanto la fecha, frecuencia y modo de administración de las deducciones variaban en función de los impuestos elegidos por cada empresa concreta para computar la deducción. No obstante, el Gobierno italiano no interpuso ningún recurso con objeto de impugnar la Decisión.

6. En su respuesta de 24 de noviembre de 1993, la Comisión indicó que, a su juicio, el nuevo régimen de crédito fiscal no eliminaba la distorsión de la competencia que se había señalado en la Decisión, [7] y observó que el Gobierno italiano todavía no había adoptado medidas para recuperar la ayuda concedida de conformidad con el Decreto de 1992. En su respuesta de 21 de diciembre de 1993, el Gobierno italiano defendió el régimen de crédito fiscal modificado, [8] pero no se refirió a la Decisión. En posterior escrito de 13 de enero de 1994, el Gobierno italiano sostuvo que, tras un nuevo examen, se había demostrado técnicamente imposible recuperar la ayuda concedida con arreglo al Decreto de 1992, como exigía la Decisión, dado que ello implicaría revisar una enorme cantidad de declaraciones, relativas a numerosos impuestos diferentes, presentadas por unas

6 — Decreto Legislativo nº 19, de 26 de enero de 1993, GURI nº 21, de 27 de enero de 1993; prorrogado mediante el Decreto Legislativo nº 82, de 29 de marzo de 1993, GURI nº 73, de 29 de marzo de 1993; prorrogado y modificado mediante la Ley nº 162, de 27 de mayo de 1993, GURI nº 123, de 28 de mayo de 1993. Posteriormente, el régimen de crédito fiscal se prorrogó a los ejercicios posteriores.

7 — La Comisión ya había solicitado información sobre el nuevo régimen de crédito fiscal mediante escrito de 5 de julio de 1993.

8 — Mediante escrito de 4 de diciembre de 1995, la Comisión solicitó al Gobierno italiano la suspensión del régimen de crédito fiscal modificado. El régimen fue condenado en la Decisión 97/270/CEE de la Comisión, de 22 de octubre de 1996, relativa al régimen de crédito fiscal establecido por Italia en el sector del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena (C 45/95 ex NN 48/95) (DO 1997, L 106, p. 22), que es ahora objeto de un recurso de anulación interpuesto por la República Italiana (asunto C-6/97).

150.000 empresas distintas de transporte por carretera de mercancías. [9] Es preciso señalar que el Gobierno italiano no alegó, ni en este escrito ni en ningún momento anterior al comienzo del presente procedimiento, que un intento de recuperar el crédito fiscal originaría conflictos sociales inaceptables.

7. El 18 de agosto de 1995, la Comisión interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en el que le solicitaba que declarase que la República Italiana, al no haber adoptado las medidas necesarias para cumplir la Decisión y, en particular, al no haber recuperado la ayuda concedida con arreglo al Decreto de 1992 en forma de un crédito fiscal aplicable en el ejercicio de 1992 con cargo al impuesto sobre la renta, al impuesto municipal o al Impuesto sobre el Valor Añadido, había incumplido sus obligaciones derivadas del Tratado, y que condenara en costas a la República Italiana.

Observaciones de las partes

8. Presentaron observaciones escritas y orales ante el Tribunal de Justicia la Comisión y la República Italiana.

9. La Comisión sostiene que los Estados miembros no pueden invocar obstáculos derivados de su ordenamiento jurídico interno para eludir el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario, [10] y que sólo una imposibilidad absoluta podría justificar la no ejecución de la Decisión por parte del Gobierno italiano. [11] Si un Estado miembro, al ejecutar una Decisión de la Comisión relativa a ayudas de Estado, encuentra dificultades imprevistas, debe someter dichos problemas a la apreciación de esta última, de modo que la Comisión y el Estado miembro puedan colaborar de buena fe para superar las dificultades, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado. [12] Si bien el Gobierno italiano planteó sus dificultades en la correspondencia mantenida con la Comisión, no intentó recuperar la ayuda ni propuso a la Comisión medida alternativa alguna.

10. La República Italiana admite que no puede discutir ahora la validez de la Decisión. No obstante, mantiene que hizo constar sus dificultades para ejecutar la Decisión en sus escritos de 26 de agosto de 1993 y de 13 de enero de 1994 dirigidos a la Comisión, después de lo cual, ante la falta de nuevas comunicaciones de la Comisión, consideró concluido el asunto. La República Italiana

9 — En su escrito de contestación al presente recurso, la República Italiana estima que las empresas afectadas son más de 100.000.

10 — Sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 18.

11 — Sentencias de 15 de enero de 1986, Comisión/Bélgica (52/84, Rec. p. 89), apartado 14; de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania (94/87, Rec. p. 175), apartado 8, y de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia (C-183/91, Rec. p. I-3131), apartado 10.

12 — Sentencias Comisión/Bélgica, citada en la nota 11 *supra*, apartado 16; de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, citada en la nota 11 *supra*, apartado 9, y Comisión/Grecia, citada en la nota 11 *supra*, apartado 19.

invoca el período transcurrido hasta la interposición del presente recurso, no tanto para impugnar su admisibilidad como para sostener que la demora de la Comisión acrecienta las dificultades que plantea la recuperación de la ayuda. La República Italiana alega que es imposible recuperar la ayuda controvertida: en primer lugar, por cuanto el crédito fiscal fue una respuesta a una grave crisis social y cualquier intento de recuperarlo conduciría a nuevos desórdenes y huelgas por parte de un sector económico muy beligerante, que socavarían el orden público y que sólo podrían concluir con un resultado adverso para el Estado; y en segundo lugar, porque habida cuenta del número de contribuyentes afectados y de la diversidad de impuestos, períodos impositivos y servicios de la Administración tributaria entre los que se distribuyen las deducciones, sería inadmisiblemente oneroso tratar de conseguir la recuperación de las ayudas, que en todo caso sólo podría ser parcial. En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal acerca del procedimiento de recuperación, la República Italiana declaró que en la recuperación habrían de participar gran número de oficinas tributarias distintas dispersas por todo el territorio, dado que la legislación aplicable prevé que cada uno de los servicios de la Administración tributaria, que está dividida con arreglo a criterios geográficos y funcionales, debe proceder a la recuperación de los impuestos de su competencia. En la vista, el Agente de la República Italiana alegó que la recuperación debería considerarse objetivamente imposible si no es ni relativa ni razonablemente posible, por lo que unas medidas que entrañan graves efectos negativos deben considerarse, en realidad, imposibles. La República Italiana declara que está dispuesta a llegar a un acuerdo de compromiso con la Comisión, aunque afirma que ni siquiera serían viables mecanismos alternativos de recuperación parcial de la ayuda, por ejemplo mediante el aplazamiento del pago.

11. La Comisión afirma que el argumento referente al orden público expuesto por la República Italiana tendría como consecuencia la existencia de un Derecho para los fuertes y otro para los débiles, y que las dificultades no eran imprevisibles, puesto que la ayuda se estableció precisamente con el fin de mitigar una crisis social del mismo tipo que aquella que, según sostiene el Gobierno italiano, desencadenaría el intento por su parte de recuperar la ayuda. Además, la República Italiana no intentó proceder a la recuperación en 1993, cuando podría haber resultado más fácil. Dada la dimensión de la Administración tributaria italiana, la Comisión no considera que los obstáculos técnicos para la recuperación invocados por la República Italiana constituyan una carga tan onerosa como para responder al criterio de la imposibilidad absoluta. La Comisión acepta que cabe que no sea posible recuperar «hasta la última lira», si bien, a este respecto, la República Italiana le insta a que, si puede, precise las medidas o el grado de recuperación que le satisfarían. Al margen de la cuestión del tiempo transcurrido, la Comisión aduce que su postura en cuanto a la necesidad de recuperar la ayuda ilegal siempre estuvo clara, y que sugirió medidas, como la creación de un grupo de trabajo en el Ministerio de Hacienda, que pusieran de manifiesto la voluntad de la República Italiana de ejecutar la Decisión. Además, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, la Comisión declaró que la recuperación se facilitaría utilizando la tabla especial relativa al importe y forma de utilización del crédito fiscal que debe incluirse en la declaración fiscal anual de cada contribuyente. [13]

13 — Véase el Decreto Ministerial de 26 de julio de 1990, citado en la nota 2 *supra*.

Análisis

12. Las partes están de acuerdo en que en el presente procedimiento no se puede discutir la validez de la Decisión, dado que no se impugnó en el plazo previsto en el artículo 173 del Tratado. Tal como ha declarado de forma meridiana el Tribunal de Justicia en jurisprudencia reiterada, sólo una imposibilidad absoluta puede justificar el incumplimiento por un Estado miembro de la obligación de recuperar una ayuda de Estado abonada ilegalmente. [14] Además, la recuperación de una ayuda otorgada ilegalmente debe tener lugar conforme a las disposiciones que regulan los procedimientos aplicables de Derecho nacional, pero siempre que dichas disposiciones se apliquen de modo que no hagan prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario. [15] Antes de abordar los motivos concretos por los que la República Italiana sostiene que no es posible cumplir la Decisión, examinaré en términos generales el criterio de la imposibilidad absoluta.

13. Se han establecido una serie de requisitos para la aplicación del criterio de la imposibilidad absoluta, tal como se configura en el contexto específico de la recuperación de ayudas estatales ilegales. Un Estado miembro que, «*en el momento de la ejecución de semejante decisión,* encuentre dificultades imprevistas e imprevisibles o tenga conciencia de consecuencias no previstas por la Comisión», debe someter estos problemas a la apreciación de esta última, proponiendo modificaciones apropiadas. [16] El Tribunal de Justicia ha rechazado sistemáticamente las alegaciones de imposibilidad absoluta formuladas por Estados miembros que se han «limitado a poner en conocimiento de la Comisión las dificultades políticas y jurídicas que presentaba la ejecución de la Decisión, sin iniciar ningún tipo de actuación ante la empresa en cuestión con el fin de recuperar la ayuda, y sin proponer a la Comisión otras modalidades de ejecución de la Decisión que permitieran superar tales dificultades». [17] Por tanto, la imposibilidad absoluta no se puede fundar en simples suposiciones, antes al contrario debe acreditarse por el fracaso de los intentos de recuperación de la ayuda ilegal efectuados de buena fe, los cuales deben ir acompañados de una cooperación con la Comisión, de conformidad con el artículo 5 del Tratado, con objeto de superar las dificultades encontradas.

14. La justificación del incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario por motivos de imposibilidad absoluta parece excluir, por definición, cualquier grado de relatividad y no es compatible con las alegaciones de la República Italiana. Así, la jurisprudencia ha elaborado una distinción entre la imposibilidad absoluta y el concepto de fuerza mayor, de más amplitud, que comprende circunstancias cuyas consecuencias sólo habrían podido evitarse a costa de sacrificios excesivos, a pesar de toda la

14 — Sentencias Comisión/Bélgica, citada en la nota 11 *supra*, apartado 14; de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, citada en la nota 11 *supra*, apartado 8, y de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, citada en la nota 11 *supra*, apartado 10.

15 — Sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 21; de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, citada en la nota 10 *supra*, apartado 12, y de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591), apartado 24.

16 — Sentencia Comisión/Bélgica, citada en la nota 11 *supra*, apartado 16; el subrayado es mío.

17 — Sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, citada en la nota 11 *supra*, apartado 10; véase, asimismo, en términos prácticamente idénticos, la sentencia Comisión/Grecia, citada en la nota 11 *supra*, apartado 20.

diligencia empleada. [18] Incluso si al aplicar el criterio de la imposibilidad absoluta se permitiera cierta ponderación entre medios y fines en los casos de desproporción extrema entre unos y otros, la condición de que el Estado miembro debe emplear la diligencia debida para hacer frente a las dificultades previsibles constituye una salvaguardia evidente contra cualquier intento de abuso.

15. Paso ahora a examinar la alegación de la República Italiana relativa a la imposibilidad de cumplir la disposición de la Decisión referente a la recuperación y los dos motivos específicos aducidos, a saber los problemas de orden público y técnicos que provocaría cualquier intento de recuperación de la ayuda ilegal. Los argumentos de Italia no me persuaden, por diversas razones.

16. En primer lugar, la República Italiana no ha realizado intento alguno de recuperar la ayuda. En efecto, parece que al menos en cierta medida, continuó concediendo la ayuda ilegal al permitir que los créditos no utilizados se trasladaran a ejercicios posteriores a 1992 y se dedujeran en dichos ejercicios, incluso con posterioridad a la Decisión de junio de 1993. Si bien la República Italiana invocó desde un principio las dificultades técnicas que preveía para el cumplimiento de la Decisión, no efectuó propuesta alguna sobre el modo de superarlas o la forma de llevar a cabo la recuperación, total o parcialmente. Además, la República Italiana no mencionó ningún problema de orden público antes del inicio del presente procedimiento. Por consiguiente, la República Italiana no ha cumplido los requisitos expuestos en el punto 13 de las presentes conclusiones.

17. En segundo lugar, los problemas a los que prevé enfrentarse ahora la República Italiana si intentara efectuar la recuperación eran enteramente previsibles. En el apartado 3 del artículo 93 del Tratado se exige informar a la Comisión de los proyectos de ayudas y, salvo si la Comisión no opone objeción alguna, se prohíbe ejecutar las medidas proyectadas antes de que en el procedimiento previsto en el apartado 2 del mismo artículo 93 haya recaído decisión definitiva. En el período comprendido entre el acuerdo de 19 de abril de 1990 y su ejecución por medio del Decreto de 1992, la República Italiana dispuso de sobradas posibilidades para notificar la ayuda. En cualquier caso, el 15 de abril de 1992, fecha en que por vez primera la Comisión comunicó a la República Italiana que el régimen de crédito fiscal constituía, en su opinión, una ayuda de Estado o, a más tardar, el 26 de octubre de 1992, cuando la Comisión indicó que había decidido iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, Italia estaba oficialmente informada de que no debía conceder los créditos y de que podría verse obli-

18 — Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Rec. p. 1125), apartado 23; véanse, asimismo, las sentencias de 27 de octubre de 1987, Theodorakis (109/86, Rec. p. 4319), apartado 7, y de 15 de diciembre de 1994, Transáfrica (C-136/93, Rec. p. I-5757), apartado 14; véase, no obstante, la sentencia de 1 de octubre de 1985, Corman (125/83, Rec. p. 3039), apartado 28.

gada a recuperar los créditos efectivamente concedidos. No obstante, no comunicó esta posibilidad a las empresas de transporte por carretera de mercancías y continuó aplicando el régimen de ayudas. Dadas las circunstancias que originaron dicho régimen de ayudas, Italia debería saber si el intento de recuperación de la ayuda podría producir un resurgimiento de las actitudes beligerantes y las huelgas, o de otros problemas de orden público. Además, la forma de administración del régimen de ayudas debería haber permitido a la República Italiana prever que su recuperación implicaría una pesada carga desde el punto de vista administrativo. Esa carga no procede de una causa externa, sino de las propias decisiones de la República Italiana sobre el modo de administración de la ayuda y la organización de su Administración tributaria.

18. En tercer lugar, independientemente del hecho de que no se cumplen los requisitos generales para una justificación por imposibilidad absoluta, no pueden aceptarse los dos motivos específicos invocados por la República Italiana.

19. El Tribunal de Justicia admite que obstáculos concretos relativos al orden público pueden, en circunstancias extremas, impedir a un Estado miembro el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, si bien tan sólo con carácter transitorio, hasta que se restablezcan las condiciones normales de administración. [19] No obstante, en el sector del control de la pesca, el Tribunal de Justicia ha señalado que la ejecución uniforme de la política pesquera común correría grave peligro «si las autoridades competentes de un Estado miembro se abstuvieran sistemáticamente de ejercitar acciones [...] contra los responsables de [...] infracciones». [20] En respuesta a la alegación de Francia según la cual estaba obligada a abstenerse de incoar acciones contra los responsables de las infracciones del régimen de cuotas dado que el ambiente socioeconómico era de tal dificultad que cabía temer graves desórdenes que darían lugar a serias dificultades económicas, el Tribunal declaró que «*el mero temor* de que puedan surgir dificultades internas no puede justificar que no se aplicara el citado régimen». [21] Tal como afirmé en mis conclusiones en aquel asunto, de las obligaciones impuestas por los artículos 5 y 189 del Tratado se sigue que, cuando los Estados miembros tienen encomendada precisamente la ejecución del Derecho comunitario, están obligados a utilizar todos los medios a su alcance, incluidos, en su caso, sus poderes de policía, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben. [22] El mismo razonamiento puede aplicarse al presente caso sin modificación alguna. La simple perspectiva de problemas de orden público no puede permitir a Italia eludir su obligación de proceder a recuperar la ayuda ilegal.

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629), en la que el Tribunal de Justicia aceptó que un atentado con explosivos contra un centro de proceso de datos podía justificar que Italia no hubiera compilado determinados datos estadísticos exigidos por el Derecho comunitario, si bien tan sólo durante el período limitado que requeriría una Administración diligente para sustituir los equipos, y recoger y elaborar nuevos datos.

20 — Sentencia de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia (C-52/95, Rec. p. I-4443), apartado 35.

21 — *Ibidem*, apartados 37 y 38 de la sentencia; el subrayado es mío.

22 — *Ibidem*, puntos 31 y 32 de las conclusiones.

20. La alegación de la República Italiana relativa a la dificultad técnica de recuperar la ayuda es igualmente inaceptable. El asunto Comisión/Grecia [23] afectaba asimismo a la obligación de recuperar una ayuda ilegal concedida por medio de una exención fiscal. Grecia alegó que la mínima importancia económica de la exención, las dificultades administrativas para determinar los beneficios procedentes de las distintas actividades económicas de los beneficiarios, así como el coste desproporcionado de las medidas para el reintegro de la ayuda harían antieconómica e irracional la recaudación del impuesto. [24] El Tribunal de Justicia no aceptó que dichos obstáculos constituyeran una imposibilidad absoluta al no haberse emprendido actuación alguna con el fin de recuperar la ayuda ni haberse propuesto a la Comisión modalidades alternativas. [25] En mi opinión, en el presente asunto el Tribunal debería llegar a la misma conclusión. [26]

21. En la vista, el Agente de la República Italiana admitió que la recuperación sería, según sus propias palabras, teóricamente posible, sobre la base de los datos facilitados en la declaración fiscal anual obligatoria. No obstante, alegó que la recuperación sería irracionalmente onerosa, habida cuenta del gran número de beneficiarios de la ayuda y del reparto de la competencia para proceder a la recuperación entre distintos servicios de la Administración tributaria responsables de distintas áreas geográficas y diferentes impuestos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los datos fiscales se encuentran informatizados, no me parece que el problema que plantearía a la República Italiana se diferencie en modo alguno de la necesidad rutinaria de controlar la miríada de obligaciones, reclamaciones y deducciones que caracterizan la maquinaria fiscal de un Estado moderno. En cualquier caso, como ya he indicado, contrariamente a la tesis de la República Italiana, que defiende un criterio basado en una posibilidad razonable y relativa, el concepto de imposibilidad absoluta no permite apreciación alguna de la proporcionalidad existente entre fines y medios cuando se trata de poner fin a una distorsión ilegal de la competencia, salvo, tal vez, en las circunstancias más extremas. Además, en la medida en que los problemas técnicos se derivan de los procedimientos de recuperación de la República Italiana, es preciso tener en cuenta que los procedimientos nacionales no deben aplicarse de modo que hagan prácticamente imposible la recuperación.

22. Por tanto, nada justifica el hecho de que la República Italiana no despliegue los recursos de su Administración tributaria y, si fuera necesario, de sus servicios policiales para superar los obstáculos que debería haber previsto y que en parte originó ella misma, y para recuperar la ayuda ilegal de conformidad con la Decisión. De ello se deduce que la República Italiana ha incumplido sus obligaciones derivadas del Tratado.

23 — Sentencia citada en la nota 11 *supra*.

24 — *Ibidem*, apartado 12.

25 — *Ibidem*, apartados 19 y 20.

26 — Asimismo, cabe destacar que el Tribunal ha rechazado, en distintos contextos, argumentos de justificación basados en la falta de personal y la sobrecarga del centro informático al que correspondía la ejecución de determinadas tareas: véanse las sentencias Comisión/Italia, citada en la nota 19 *supra*, y de 5 de febrero de 1987, Denkavit (145/85, Rec. p. 565).

Conclusión

23. Por tanto, propongo al Tribunal que resuelva del siguiente modo:

«1) Al no cumplir la Decisión 93/496/CEE de la Comisión, de 9 de junio de 1993, relativa a la ayuda de Estado C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (crédito fiscal para empresas de transporte por carretera de mercancías por cuenta ajena), la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

2) Se condena en costas a la República Italiana.»