CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 2 de febrero de 1995 *

1. Este es uno de los tres asuntos afines en los que la Comisión inició un procedimiento contra Italia con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Los otros son los asuntos Aluminia/Comsal (C-349/93) y Lanerossi (C-350/93).

2. En el presente asunto, la Comisión solicita que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no aplicar, dentro del plazo señalado, su Decisión de 31 de mayo de 1989 relativa a la ayuda otorgada por el Gobierno italiano a Alfa Romeo, empresa del sector del automóvil. [1] El procedimiento plantea la cuestión de si, en caso de que una ayuda de Estado ilegal se haya concedido indirectamente a través de una empresa pública, dicha ayuda debe ser devuelta a tal empresa o al Estado. Esta cuestión se plantea también en el asunto Lanerossi.

3. Los hechos que dieron lugar al presente litigio ocurrieron en 1985 y 1986. En aquel momento, Alfa Romeo, que era el segundo fabricante de automóviles italiano, formaba parte del holding Finmeccanica, controlado a su vez por el holding estatal IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale). En 1986, respondiendo a una petición de la Comisión, el Gobierno italiano (en lo sucesivo, «Gobierno») confirmó que, en 1985, había concedido a Alfa Romeo una ayuda por valor de 206.200 millones de LIT en forma de aportación de capital destinada a cubrir las pérdidas sufridas por Alfa Romeo en 1984 y en el primer semestre de 1985. Los fondos utilizados para financiar dicha ayuda procedían de dotaciones presupuestarias asignadas a los organismos gestores de las participaciones estatales, incluido el IRI, a través del presupuesto de 1985. [2] El reparto de tales fondos fue objeto de una decisión del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (en lo sucesivo, «CIPE») de 3 de abril de 1985. [3]

4. La Comisión consideró que la aportación de capital de 206.200 millones de LIT constituía una ayuda de Estado e inició, el 29 de julio de 1987, el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Conforme a los datos facilitados por el Gobierno y Finmeccanica en el curso del procedimiento, la Comisión comprobó que en 1986 se había concedido a Alfa Romeo una ayuda adicional en forma de una nueva apor-

* Lengua original: inglés.

1 — Decisión 89/661/CEE (DO L 394, p. 9).

2 — Ley nº 887 de 22 de diciembre de 1984; GURI 1984, nº 365, suplemento ordinario.

3 — GURI 1985, nº 163.

tación de capital por valor de 408.900 millones de LIT. Los fondos para dicha ayuda procedían de obligaciones emitidas por el IRI con arreglo al Decreto Ley nº 547 de 19 de octubre de 1985 [4] (modificado posteriormente por la Ley nº 749 de 20 de diciembre de 1985), [5] que autorizaba a los organismos públicos, incluido el IRI, a emitir obligaciones reembolsables con intereses a cargo del Estado. El producto de las obligaciones emitidas por el IRI se repartió mediante una decisión del CIPE de 28 de noviembre de 1985, [6] sobre la base del presupuesto de 1986. [7] El 10 de mayo de 1988, la Comisión amplió el procedimiento iniciado el 29 de julio de 1987, para incluir la aportación de capital de 408.900 millones de LIT.

5. El 31 de mayo de 1989, la Comisión adoptó la Decisión objeto de litigio, cuyos artículos 1, 2 y 3 están redactados en los siguientes términos:

«*Artículo 1*

La ayuda en concepto de aportaciones de capital por valor de 615.100 millones de LIT que el Gobierno italiano concedió a Alfa Romeo a través de las empresas públicas IRI y Finmeccanica es ilegal y, por consiguiente, incompatible con el mercado común, con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE, ya que fue otorgada en violación de las reglas de procedimiento previstas en el apartado 3 del artículo 93. La ayuda es igualmente incompatible porque no puede acogerse a las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92.

Artículo 2

El Gobierno italiano deberá suprimir las ayudas contempladas en el artículo 1, mediante su restitución por parte de Finmeccanica, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión.

La restitución deberá llevarse a cabo de acuerdo con los procedimientos y disposiciones del Derecho italiano, incluidas las que regulan los recargos por retraso en el pago de las obligaciones del Estado, en caso de que no se respete el plazo de dos meses indicado en el párrafo primero.

Artículo 3

El Gobierno italiano informará a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la

4 — GURI 1985, nº 248.
5 — GURI 1985, nº 299.
6 — GURI 1985, nº 6.
7 — Ley nº 41 de 28 de febrero de 1986; GURI 1986, nº 49, suplemento ordinario nº 1.

notificación de la presente Decisión, sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.»

6. La Decisión fue notificada al Gobierno el 31 de julio de 1989. El Gobierno no adoptó las medidas necesarias para la recuperación de la ayuda dentro del plazo señalado. Interpuso un recurso de anulación de la Decisión. Mediante sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, [8] «Alfa Romeo», el Tribunal de Justicia desestimó este recurso. Dicho Tribunal rechazó las alegaciones del Gobierno según las cuales no existía una ayuda de Estado que perjudicara la competencia a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, el comportamiento de la Comisión era ilegal y la ayuda no era incompatible con el mercado común. El Tribunal de Justicia rechazó también las alegaciones del Gobierno relativas a la obligación de devolver la ayuda, en particular, la alegación según la cual dicha obligación no podía imponerse a Finmeccanica.

7. Como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión instó en repetidas ocasiones al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para recuperar la ayuda. El 13 de marzo de 1992, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión su intención de recuperar la ayuda exigiendo a Finmeccanica que devolviera al IRI una cantidad equivalente al importe de la ayuda, más los intereses devengados. El 26 de junio de 1992, el miembro de la Comisión responsable de la competencia envió al Gobierno un escrito en relación con los tres asuntos que he mencionado en el punto 1. Por lo que se refiere al presente asunto, afirmó que, respecto a la cantidad de 206.200 millones de LIT, que correspondía a la aportación de capital de 1985, no bastaba con exigir que Finmeccanica la devolviera al IRI. Para cumplir la Decisión, dicha cantidad debía ser devuelta al Estado italiano. Respecto a la cantidad de 408.900 millones de LIT, que correspondía a la aportación de capital de 1986, instó a las autoridades italianas a que facilitaran información adicional para permitir que la Comisión decidiera si la devolución de dicha cantidad por parte de Finmeccanica al IRI era suficiente para cumplir la Decisión. También afirmó que, dado que Italia había incumplido la Decisión, propondría a la Comisión, antes de finales de julio de 1992, que iniciara el procedimiento coercitivo. Mediante escrito de fecha 14 de octubre de 1992, las autoridades italianas solicitaron un período de gracia adicional, afirmando que la supresión de la ayuda debía producirse dentro del marco del programa de privatización de empresas públicas que el Gobierno pretendía aplicar.

8. Mediante escrito de fecha 12 de febrero de 1993, el Gobierno comunicó a la Comisión que Finmeccanica había devuelto al IRI la cantidad de 719.100 millones de LIT. Dicha cantidad comprendía los 615.100 millones de LIT de la ayuda más 104.000 millones de LIT en concepto de intereses. La cantidad de 615.100 millones de LIT correspondía a la aportación de capital de 206.200 millones de LIT de 1985 y a la aportación de capital de 408.900 millones de LIT de 1986. Mediante el mismo escrito, el Gobierno informaba también a la Comisión de que la Ley nº 405 de 29 de diciembre de 1990 [9] había suprimido la obligación del Estado de pagar

8 — Asunto C-305/89, Rec. p. I-1603.

9 — GURI 1990, nº 303.

al IRI la cantidad de 698.000 millones de LIT en concepto de capital y la cantidad de 571.000 millones de LIT en concepto de intereses en relación con las obligaciones emitidas por el IRI de conformidad con la Ley nº 749 de 1985 y con la Ley nº 41 de 1986. [10] El Estado se había comprometido a devolver el capital y los intereses de dichas obligaciones, que proporcionaron los fondos necesarios para financiar la aportación de capital de 408.900 millones de LIT.

9. En el escrito de 12 de febrero de 1993, el Gobierno afirmó que con la devolución por Finmeccanica al IRI de 719.100 millones de LIT se cumplía la obligación de recuperación impuesta en la Decisión. En opinión del Gobierno, el IRI no estaba obligado a devolver dicha cantidad al Estado italiano. La devolución por Finmeccanica al IRI eliminaba las distorsiones de la competencia que resultaban de la concesión ilegal de la ayuda. Por otra parte, no había razón para distinguir entre el IRI y el Estado italiano, ya que el IRI era una empresa pública que formaba parte del Estado. Además, como resultado de la supresión de los compromisos financieros del Estado, mediante la Ley nº 405 de 29 de diciembre de 1990, el IRI había recibido del Estado las aportaciones económicas que la Decisión había calificado de ayudas.

10. Mediante escrito de fecha 6 de abril de 1993, la Comisión comunicó a las autoridades italianas que la Decisión no había sido correctamente aplicada. Señalaba que la aportación de capital de 206.200 millones de LIT no se había financiado mediante obligaciones, sino mediante dotaciones presupuestarias asignadas al IRI. En consecuencia, la cantidad de 206.200 millones de LIT debía devolverse al Estado italiano. Por lo que respecta a la aportación de capital de 408.900 millones de LIT, la Comisión aceptaba que la Ley nº 405 de 29 de diciembre de 1990 suprimió la obligación del Estado de pagar al IRI la cantidad de 698 millones de LIT en concepto de capital. No obstante, la Comisión afirmó que dicha suma representaba solamente el 11,4 % de un total de 6.135 millones de LIT, límite hasta el que se autorizaba, mediante la Ley nº 749 de 1985 y la Ley nº 41 de 1986, la emisión por el IRI de obligaciones a cargo del Estado. En consecuencia, la Comisión declaraba que sólo podía aceptar una reducción en la misma proporción de la cantidad que, conforme a la Decisión, el IRI debía al Estado, es decir, una reducción del 11,4 % sobre 408.900 millones de LIT, a saber, 46.500 millones de LIT. De ello resultaba que el IRI debía pagar al Estado la cantidad de 568.600 millones de LIT.

11. El Gobierno no respondió al escrito de la Comisión de 6 de abril de 1993. En consecuencia, la Comisión inició el presente procedimiento. En su recurso, alega que, para ajustarse plenamente a la Decisión, el Gobierno no sólo debe garantizar que Finmeccanica devolverá al IRI la cantidad de 615.100 millones de LIT, más los intereses devengados, sino que, además, el IRI debe devolver al Estado italiano la cantidad de 568.600 millones de LIT, más los intereses devengados.

12. Antes de analizar el fondo del asunto, es necesario examinar la admisibilidad del

10 — Véase el punto 4 *supra*.

recurso, que el Gobierno niega basándose en dos motivos.

13. El Gobierno afirma que la Decisión no establece la supuesta obligación del IRI de devolver la ayuda al Estado italiano. La Comisión invocó por primera vez dicha obligación en su escrito de 26 de enero de 1992. Por consiguiente, en opinión del Gobierno, no ha lugar a admitir el recurso, porque la Comisión pretende que se declare que Italia ha incumplido una obligación que no está prevista en la Decisión.

14. Considero que este argumento no es convincente. Es cierto que, en el marco del procedimiento coercitivo previsto en el apartado 2 del artículo 93, la Comisión sólo puede alegar que el Estado miembro demandado no se ha ajustado a la Decisión cuyo supuesto incumplimiento constituye el objeto del mismo. En el marco de dicho procedimiento, la Comisión no puede imponer al Estado demandado obligaciones distintas de las ya establecidas en la Decisión. No obstante, en el presente asunto, la Comisión no pretende imponer nuevas obligaciones al Estado italiano. Por el contrario, afirma que, conforme a la Decisión, el Estado italiano debe recuperar del IRI la ayuda. Determinar si esto es cierto constituye una cuestión de interpretación de la Decisión y, por lo tanto, una cuestión de fondo.

15. El Gobierno afirma también que el recurso incumple la letra c) del apartado 1 del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento, con arreglo a la cual el recurso debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados. El Gobierno alega que el recurso de la Comisión no explica por qué el hecho de que el Estado no haya recuperado del IRI la ayuda supone un incumplimiento de la Decisión.

16. También este argumento debe rechazarse. Para cumplir las exigencias de la letra c) del apartado 1 del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento, la Comisión debe indicar en su recurso los cargos precisos sobre los que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia, así como, al menos en forma sumaria, los fundamentos de hecho y de Derecho sobre los que se basan dichos cargos. [11] En el presente asunto, el recurso contiene una clara exposición de los hechos y de las alegaciones de la Comisión y ha permitido que el Gobierno presentara un escrito de contestación detallado. [12] Por consiguiente, debe admitirse el recurso. Paso ahora a examinar el fondo del asunto.

17. La Comisión alega que la devolución de la ayuda por Finmeccanica al IRI no basta para ajustarse a la Decisión. La ayuda debe devolverse al Estado italiano.

11 — Sentencias de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia (C-347/88, Rec. p. I-4747), apartado 28, y de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca (C-52/90, Rec. p. I-2187), apartado 17.

12 — Véase la sentencia de 12 de abril de 1984, Unifrex/Comisión y Consejo (281/82, Rec. p. 1969), apartado 15.

18. En primer lugar, quisiera señalar que, aun cuando se aceptara que la devolución de la ayuda por Finmeccanica al IRI era suficiente para ajustarse a la Decisión, Italia seguiría estando en situación de incumplimiento de sus obligaciones en virtud del Tratado. El motivo es que, con arreglo al artículo 2 de la Decisión, el Gobierno estaba obligado a recuperar la ayuda dentro de un plazo de dos meses a partir de la notificación, que tuvo lugar el 31 de julio de 1989. De la información facilitada al Tribunal de Justicia se deduce claramente que Finmeccanica no había devuelto la ayuda al IRI dentro del plazo señalado. Basta con hacer referencia al escrito de 13 de marzo de 1992, mediante el cual las autoridades italianas comunicaron a la Comisión su intención de recuperar la ayuda exigiendo a Finmeccanica que devolviera al IRI una cantidad igual al importe de la ayuda más los intereses correspondientes. [13] Dicho escrito iba acompañado de una comunicación de fecha 7 de marzo de 1992 del Ministro italiano responsable de las Participaciones Estatales al Ministro italiano de Asuntos Exteriores. De dicha comunicación se deduce que, el 7 de marzo de 1992, Finmeccanica aún no había devuelto la ayuda al IRI. De ello resulta que, en cualquier caso, Italia no se ajustó a la Decisión dentro del plazo señalado.

19. En esta fase, debe señalarse también que Italia no calculó correctamente los intereses adeudados. Como he indicado, en su escrito de 12 de febrero de 1993, el Gobierno comunicó a la Comisión que Finmeccanica había devuelto al IRI 719.100 millones de LIT, cantidad que comprendía 615.100 millones de LIT en concepto de ayuda más 104.000 millones de LIT en concepto de intereses. En su escrito, Italia no aportaba ninguna prueba de dicho pago. Una vez iniciado el presente procedimiento, el Gobierno envió a la Comisión, mediante escrito de fecha 25 de noviembre de 1993, los documentos que, en su opinión, probaban que Finmeccanica había devuelto la ayuda al IRI. En su respuesta, la Comisión afirma que el Gobierno calculó incorrectamente los intereses adeudados. Con arreglo al artículo 2 de la Decisión, los intereses deben calcularse desde que expire el plazo de dos meses a partir de la notificación de la Decisión al Gobierno. Dado que la Decisión se notificó el 31 de julio de 1989, los intereses deberían calcularse a partir del 30 de septiembre de 1989. El Gobierno tomó como punto de partida para el cálculo de los intereses no la fecha de notificación, sino la fecha de publicación de la Decisión en el Diario Oficial, es decir, el 30 de diciembre de 1989. Calculó intereses a partir del 28 de febrero de 1990. La Comisión afirma que, además de las cantidades que ya ha pagado, Finmeccanica debe pagar los intereses correspondientes a un período de cinco meses, calculados al 5 %.

20. El Gobierno no niega que calculó los intereses de forma incorrecta. Afirma que adoptará las medidas necesarias para ajustarse a la Decisión. De ello se deduce que Italia no recuperó los intereses devengados con arreglo a la Decisión.

21. Paso ahora a analizar la cuestión de si la devolución de la ayuda por Finmeccanica al IRI es suficiente para ajustarse a la Decisión o si la ayuda debe ser devuelta al Estado

13 — Véase el punto 7 *supra*.

italiano. En las alegaciones que presentaron ante el Tribunal de Justicia, la Comisión y el Gobierno se concentran en esta cuestión.

22. Como he afirmado anteriormente, en el marco del procedimiento coercitivo con arreglo al apartado 2 del artículo 93, la Comisión sólo puede alegar que el Estado miembro demandado ha incumplido una obligación que le incumbe en virtud de una Decisión, cuyo supuesto incumplimiento constituye el objeto del procedimiento. De ello resulta que la cuestión de determinar qué organismo está obligado a recuperar la ayuda ilegalmente concedida debe resolverse con arreglo a dicha Decisión. Para interpretar la Decisión, deben tenerse en cuenta los objetivos de la obligación de recuperación.

23. El Gobierno afirma que la obligación de devolver la ayuda recae en el beneficiario. Dado que, conforme al artículo 2 de la Decisión, Finmeccanica es el beneficiario de la ayuda, se trata del único organismo responsable de su devolución. El IRI era el organismo a través del cual se gestionó y se pagó la ayuda y no su beneficiario. En consecuencia, no está obligado a devolverla al Estado italiano.

24. No creo que este argumento sea convincente. El Gobierno confunde dos cuestiones distintas, a saber, por una parte, la de determinar qué organismo está obligado a devolver la ayuda y, por otra, la de determinar a qué organismo debe ser devuelta. El artículo 1 de la Decisión señala claramente que la ayuda fue concedida por el Gobierno a Alfa Romeo, y que el IRI y Finmeccanica actuaron únicamente como intermediarios. El artículo 2 se interpreta fácilmente en el sentido de que la ayuda debe devolverse al Estado italiano. Esta interpretación se apoya en la versión italiana de la Decisión, que es la única auténtica. El artículo 2 afirma que «Il Governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica [...]». Esta interpretación se basa también en la versión inglesa de la Decisión. [14] Señalo que la versión francesa es menos clara, [15] pero, como he dicho anteriormente, el texto en lengua italiana es el único auténtico.

25. La exposición de motivos de la Decisión confirma que el IRI actuó simplemente como intermediario y que los fondos necesarios para financiar las aportaciones de capital de 1985 y 1986 fueron facilitados por el Estado. Está redactada en los siguientes términos: [16]

«[...] IRI recibió recursos estatales con esta finalidad [es decir, con la finalidad de conceder una ayuda a Alfa Romeo] en forma de

14 — «The Italian Government is hereby required to recover the aid referred to in Article 1 from Finmeccanica».

15 — En francés, el artículo 2 está redactado en los siguientes términos: «Le gouvernement italien est tenu de supprimer les aides mentionnées à l'article 1[er] et d'exiger de la société Finmeccanica qu'elle les restitue [...]»

16 — DO 1989, L 394, p. 14.

subvenciones de capital y obligaciones convertibles, específicamente destinadas a Finmeccanica, en particular "[...] para la recapitalización y reestructuración financiera de empresas en los sectores de la ingeniería y del automóvil [...]" (Ver, por ejemplo, la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie general nº 163 de 12 de julio de 1985, página 4954 y nº 6 de 9 de enero de 1986, página 40).

El caso que nos ocupa, por lo tanto, se refiere a ayudas concedidas por el Estado italiano, o con recursos estatales, a Alfa Romeo Auto, *por vías indirectas,* a través de entidades financieras públicas (IRI y Finmeccanica) totalmente controladas por el Estado [...]»

Las referencias que hace la Decisión a la *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* remiten a las decisiones del CIPE de 3 de abril y 28 de noviembre de 1985, mediante las cuales el Estado italiano decidió conceder una ayuda a Alfa Romeo. [17] En consecuencia, la exposición de motivos de la Decisión confirma que, al conceder la ayuda, el IRI actuó como simple intermediario, que la ayuda se financió mediante recursos estatales y que la decisión de concederla fue adoptada por el Gobierno a través del CIPE.

26. La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto «Alfa Romeo» no justifica la alegación según la cual, para ajustarse a la Decisión, basta con que el IRI recupere la ayuda. Una de las alegaciones presentadas por el Gobierno en dicho asunto era que, dado que el destinatario real de la ayuda era Alfa Romeo, la Decisión no debería haber impuesto a Finmeccanica la obligación de devolverla. El Tribunal de Justicia rechazó esta alegación, afirmando que Finmeccanica, en su condición de holding al que pertenecía Alfa Romeo en el momento en que se concedió la ayuda, era su destinatario y, en consecuencia, estaba obligado a devolverla. [18] En dicho asunto, el Tribunal de Justicia no analizó la cuestión de quién era, en última instancia, responsable de la recuperación de la ayuda, sino únicamente la cuestión de quién era responsable de su devolución.

27. El Gobierno afirma que, dado que el IRI es una empresa pública controlada por el Estado, forma parte de éste. La recuperación de la ayuda por parte del IRI equivale a la recuperación por parte del propio Estado.

28. No puedo aceptar esta alegación. Es cierto que, conforme a los objetivos del artículo 92 del Tratado, el Tribunal de Justicia adoptó un enfoque funcional para definir el concepto de ayuda de Estado. Dicho Tribunal declaró que la prohibición del apartado 1 del artículo 92 comprende el conjunto de ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, sin que haya lugar a distinguir si la ayuda es otorgada directamente por el Estado o por organismos públicos o privados que él crea o designa para gestionar la

17 — Véanse los puntos 3 y 4 *supra*.

18 — Sentencia «Alfa Romeo», citada en la nota 8, apartado 40.

ayuda. [19] Para aplicar el artículo 92, deben tomarse en consideración esencialmente los efectos de la ayuda en las empresas o productores beneficiados y no la situación de los organismos pagadores o gestores de la ayuda. [20] El Tribunal de Justicia confirmó también que «una ayuda no debe estar necesariamente financiada mediante recursos estatales para ser clasificada como ayuda de Estado». [21]

29. No obstante, a diferencia de lo que afirma el Gobierno, de la citada jurisprudencia no se deduce que, cuando la ayuda ha sido concedida por el Estado a través de una empresa pública, basta con que dicha ayuda sea devuelta a la empresa pública y no al Estado. El objetivo de dicha jurisprudencia es evitar que se eludan las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado, concediendo la ayuda a través de medios indirectos. El Tribunal de Justicia no examinó específicamente, en ninguno de los casos a los que se ha hecho referencia, la cuestión de saber a qué organismo debía devolverse la ayuda ilegal. Esta cuestión debe resolverse teniendo en cuenta los objetivos de la obligación de recuperación y la eficacia del sistema de control preventivo de las nuevas ayudas de Estado.

30. Uno de los objetivos de la obligación de recuperación es restablecer la situación anterior, [22] es decir, la que existía antes de que el beneficiario recibiera la ayuda. Dado que, conforme al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, los Estados miembros están obligados a comunicar a la Comisión los proyectos de ayudas y a no ejecutarlos hasta recibir la autorización de la Comisión, la recuperación debe restablecer, en la medida de lo posible, la situación que habría existido si el Estado miembro hubiera cumplido debidamente la obligación de notificación y la obligación de no ejecución. No obstante, éste no es el único objetivo de la obligación de recuperación. La recuperación de la ayuda ilegal debe efectuarse de forma tal que se garantice que los fondos mediante los que se financió la ayuda no se transmitirán a otras empresas del mismo sector económico o de otro distinto y de forma tal que se facilite la función de vigilancia de la Comisión.

31. El Gobierno alega que la devolución de la ayuda por Finmeccanica al IRI suprimió las distorsiones de competencia que causó su concesión. En su opinión, no hay razones por las que la ayuda deba ser devuelta al Estado. No puedo aceptar este argumento. Como he afirmado anteriormente, uno de los objetivos de la obligación de recuperación es restablecer la situación que habría existido si el Estado miembro afectado hubiera cumplido la obligación de notificación y la obligación de no conceder la ayuda antes de recibir la autorización de la Comisión. No se trata simplemente de restablecer la situación de competencia preexistente. Es más, muchas

19 — Sentencias de 22 de marzo de 1977, Steinike y Weinlig (78/76, Rec. p. 595), apartado 21; de 30 de enero de 1985, Comisión/Francia, «Crédit agricole» (290/83, Rec. p. 439), apartado 14; de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), apartado 35, y sentencia Alfa Romeo, citada en la nota 8, apartado 13.

20 — Sentencia Steinike y Weinlig, citada en la nota 19, apartado 21.

21 — Sentencia «Crédit agricole», citada en la nota 19, apartado 14.

22 — Sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 66.

veces esto puede no ser posible. Conforme a la jurisprudencia, el hecho de que, en el momento en que se ordena la recuperación, ésta ya no pueda remediar la distorsión de competencia causada por la concesión de una ayuda ilegal, o el hecho de que una ayuda ilegalmente concedida ya no pueda producir ningún efecto sobre el beneficiario, porque éste se encuentra, por ejemplo, en liquidación, no afecta a la obligación de recuperación, que es la «consecuencia lógica» de la ilegalidad. [23] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia lleva a la conclusión de que la obligación de recuperación se halla determinada, además de por las consecuencias reales de la recuperación, por la necesidad de terminar con el incumplimiento del Derecho comunitario.

32. El Gobierno afirma que la obligación de recuperación sólo puede referirse a la ayuda de Estado ilegalmente concedida. Alega que la transferencia de fondos del Estado al IRI, que se produjo de forma transparente y con arreglo a disposiciones legales, no fue analizada ni definida como ayuda de Estado en la Decisión. De ello se deduce que el Estado italiano no está obligado a recuperar del IRI dichos fondos.

33. En apoyo de sus alegaciones, el Gobierno se refiere a la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros — Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación» [24] (en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión»). Alega que existe una diferencia entre, por una parte, las operaciones financieras legítimas entre el Estado y las empresas públicas y, por otra, las ayudas de Estado. En relación con las primeras, sólo existe una obligación de transparencia y no una obligación de notificación. Cuando no existe una obligación de notificación, no puede incumplirse el apartado 3 del artículo 93 y, en consecuencia, no puede existir una obligación de recuperación.

34. No creo que estos argumentos sean convincentes. Considero que cuando el Estado transfiere fondos a un holding estatal con instrucciones concretas de que los utilice para conceder una ayuda a una empresa o sector específico, la transferencia de fondos al holding estatal no puede considerarse una transacción completa en sí misma. Más bien debe interpretarse como una etapa en la concesión de la ayuda a la empresa o a las empresas afectadas.

35. Como he señalado, los fondos necesarios para financiar la aportación de capital de 206.200 millones de LIT a Alfa Romeo procedían de dotaciones presupuestarias a los organismos gestores de las participaciones estatales, incluido el IRI, mediante el presupuesto del Estado. Su reparto lo decidió el CIPE, que es un organismo gubernamental. Los fondos necesarios para financiar la aportación de capital de 408.900 millones procedían de obligaciones emitidas por el IRI, cuyo producto se repartió con arreglo a una decisión posterior del CIPE. El Estado se comprometió a devolver el capital y los inte-

23 — Sentencia «Alfa Romeo», citada en la nota 8, apartado 41; véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven en dicho asunto, Rec. 1991, pp. I-1633 y I-1634.

24 — DO 1991, C 273, p. 2.

reses de dichas obligaciones. [25] En consecuencia, está claro que no estaba previsto que el IRI fuera el destinatario final de dichos fondos y que no ejerció ninguna facultad discrecional en relación con su reparto. Los fondos estaban destinados a Finmeccanica, en su condición de holding al que pertenecía Alfa Romeo en aquel momento. En tales circunstancias, es dudoso que no existiera la obligación de notificar la transferencia de los fondos del Estado al IRI.

36. Aun cuando debiera aceptarse que Italia habría podido cumplir plenamente su obligación de notificación, impuesta por el apartado 3 del artículo 93, si hubiera efectuado una notificación una vez que los fondos fueron transferidos al IRI, es decir, una vez que el CIPE adoptó las decisiones relativas a su reparto, considero que el Estado italiano seguiría estando obligado a recuperar los fondos del IRI para ajustarse a la Decisión. Como he afirmado anteriormente, en este caso, la transferencia de fondos del Estado al IRI en ningún momento pretendió ser una transacción en sí misma, sino simplemente una etapa en la concesión de la ayuda a Alfa Romeo. En consecuencia, la exigencia de restablecer la legalidad comunitaria sólo se cumpliría si la ayuda se devuelve al Estado. En las circunstancias del presente asunto, no consigo ver ninguna diferencia relevante entre la transferencia de fondos del Estado italiano a Finmeccanica a través del IRI y la transferencia directa de fondos del Estado italiano a Finmeccanica.

37. No se discute que, para cumplir la obligación de recuperación, es necesario privar a la empresa beneficiaria de la ayuda ilegalmente concedida que recibió. No obstante, esto puede no ser suficiente. Cuando la ayuda la concede, en última instancia, el Estado, bien sea bajo su dirección o mediante la utilización de recursos estatales, debe ser devuelta al Estado, aun cuando se haya concedido indirectamente, por ejemplo a través de un holding. No basta con devolverla al holding que actuó como intermediario o, como sucede en el presente asunto, con transferirla de un holding a otro. Si no, la recuperación de la ayuda podría reducirse a una mera operación contable, que exigiría únicamente efectuar las entradas adecuadas en las cuentas de los holdings afectados. En este caso, sería difícil garantizar tanto que la ayuda fue correctamente devuelta como que los fondos así transferidos se utilizarían en el futuro de manera conforme con las exigencias de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado. Por estas razones, considero que, en un caso como el de autos, la Decisión de la Comisión sólo puede cumplirse correctamente si las cantidades de que se trata se devuelven al Estado.

38. No veo de qué forma la Comunicación de la Comisión a la que se refiere el Gobierno puede fundamentar sus alegaciones. Para determinar la relevancia de dicha Comunicación en el presente asunto, es necesario examinar brevemente su contexto.

39. En 1980, la Comisión adoptó, conforme al apartado 3 del artículo 90 del Tratado, una

25 — Véanse los puntos 3 y 4 *supra*.

Directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas [26] (en lo sucesivo, «Directiva sobre la transparencia»). El objetivo de la Directiva sobre la transparencia es garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado, sin discriminación entre empresas públicas y privadas. Para adoptar la Directiva, la Comisión se basó en el hecho de que la complejidad de las relaciones financieras de los poderes públicos nacionales con las empresas públicas podía entorpecer el cumplimiento del deber de la Comisión de garantizar que no se conceden ayudas incompatibles con el mercado común. La Comisión consideró que las disposiciones en materia de ayudas de Estado sólo pueden aplicarse equitativamente a las empresas públicas y privadas si las relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas se hacen transparentes. [27]

40. El artículo 1 de la Directiva sobre la transparencia impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que las relaciones financieras entre los poderes públicos y las empresas públicas son transparentes, poniendo de relieve: a) las puestas a disposición de fondos públicos efectuadas directamente por los poderes públicos a las empresas públicas de que se trate; b) las puestas a disposición de fondos públicos efectuadas por los poderes públicos por mediación de empresas públicas o instituciones financieras; c) la utilización efectiva de esos fondos públicos. El apartado 2 del artículo 5 establece que, a petición de la Comisión, los Estados miembros le transmitirán los datos antes mencionados, así como los elementos de apreciación que fuesen necesarios y, en particular, los objetivos que se persiguen.

41. La Directiva sobre la transparencia no prejuzga la aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado. [28] Manifiestamente, su objetivo no es sustituir la obligación de notificación impuesta por el apartado 3 del artículo 93, sino facilitar la función de vigilancia de la Comisión, es decir, permitir que la Comisión determine si se está en presencia de una ayuda cuando los fondos proceden, directa o indirectamente, de los poderes públicos o de empresas públicas.

42. El objetivo de la Comunicación de la Comisión es facilitar orientaciones políticas relativas a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las empresas públicas. La Comisión detecta una necesidad de aumentar la transparencia y desarrollar una política en relación con las empresas públicas, ya que dichas empresas no están suficientemente reguladas «por las normas sobre ayudas estatales». [29] Señala que, con arreglo al apartado 3 del artículo 93, las ayudas concedidas a las empresas públicas, al igual que las ayudas concedidas a las empresas privadas, deben ser notificadas con antelación a la Comisión, para permitir que ésta determine si están

26 — Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio (DO L 195, p. 35; EE 08/02, p. 75), en su versión modificada por la Directiva 85/413/CEE de la Comisión (DO 1985, L 229, p. 20; EE 08/03, p. 7), y por la Directiva 93/84/CEE de la Comisión (DO 1993, L 254, p. 16).

27 — Véase la exposición de motivos de la Directiva sobre la transparencia, considerandos cuarto y quinto.

28 — Exposición de motivos, decimotercer considerando.

29 — Véase el apartado 1 de la Comunicación de la Comisión.

incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 92.

43. Ni la Directiva sobre la transparencia ni la Comunicación de la Comisión afectan a las obligaciones de los Estados miembros de notificar la ayuda de Estado prevista y de recuperar la ayuda de Estado si la misma se ha concedido de forma ilegal. No contradicen la tesis según la cual, para ajustarse a la Decisión, la ayuda debe devolverse al Estado italiano. Por el contrario, considero que refuerzan la tesis según la cual la devolución de la ayuda al propio Estado es necesaria para garantizar la transparencia, para facilitar la función de vigilancia de la Comisión y para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado.

44. El Gobierno alega también que para cumplir la obligación de recuperación no es necesario que la ayuda sea devuelta a una entidad estatal y que sería suficiente, por ejemplo, transferir una cantidad igual al importe de la ayuda, más los intereses correspondientes, a una organización cultural o de caridad. No obstante, en el presente asunto, la ayuda no se transfirió a ninguna organización cultural o caritativa. Por el contrario, sigue en poder del IRI, un holding estatal que actuó como intermediario para conceder la ayuda y a través del cual el Estado interviene en empresas comerciales. Existe, manifiestamente, un riesgo de que el IRI utilice los fondos mediante los cuales se otorgó la ayuda para conceder ayudas de Estado a otras empresas del mismo o de distinto sector.

45. En consecuencia, afirmo que, para ajustarse a la Decisión, el IRI debe devolver la ayuda al Estado italiano, por el importe exigido por la Comisión.

46. En su recurso, la Comisión solicita también que se declare que Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no notificarle las medidas adoptadas para recuperar la ayuda, como exige el artículo 3 de la Decisión. No obstante, dado que Italia no adoptó las medidas necesarias para cumplir la Decisión dentro del plazo señalado, el hecho de no notificar dichas medidas a la Comisión no supone un incumplimiento independiente del Derecho comunitario. [30]

47. En su recurso, la Comisión afirma que la obligación de Finmeccanica y del IRI de devolver la ayuda ilegal, más los intereses correspondientes, no elimina los efectos nocivos que la concesión de la ayuda ha causado ya a otras empresas competidoras en el mismo mercado que Finmeccanica. Se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual la declaración, realizada dentro de un procedimiento con arreglo al artículo 169, de que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado puede sentar las bases de la responsabilidad en que dicho Estado miembro puede incurrir como resultado de su incumplimiento frente a otros Estados

30 — Sentencias de 18 de mayo de 1994, Comisión/Italia (C-303/93, Rec. p. I-1901), apartado 6, y de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia (C-255/93, Rec. p. I-4949), apartado 29.

miembros, la Comunidad o particulares. [31] Alega que se aplican principios similares a los procedimientos con arreglo al apartado 2 del artículo 93 y solicita al Tribunal de Justicia que emita una declaración expresa en este sentido en la sentencia que debe dictar en el presente asunto.

48. La Comisión presentó una petición similar en el recurso interpuesto en el asunto Aluminia/Comsal, antes citado. Como afirmé en mis conclusiones en dicho asunto, [32] no puede haber duda de que la declaración por el Tribunal de Justicia de que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no proceder a la recuperación de la ayuda de Estado ilegalmente concedida puede sentar las bases de la responsabilidad en que puede incurrir dicho Estado como consecuencia de su incumplimiento, y esta declaración puede ser especialmente importante para las empresas competidoras de la beneficiaria de la ayuda ilegal.

49. No obstante, en el presente asunto, no es necesario que el Tribunal de Justicia emita la declaración que ha solicitado la Comisión. Dicha declaración puede ser adecuada para demostrar que la Comisión tiene un interés en proseguir el procedimiento coercitivo, incluso después de que el Estado miembro demandado haya puesto fin al incumplimiento. Sin embargo, en el presente asunto, no se discute el interés de la Comisión en iniciar el procedimiento.

Conclusión

50. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no aplicar dentro del plazo señalado la Decisión 89/661/CEE de la Comisión, de 31 de mayo de 1989, relativa a la ayuda otorgada por el Gobierno italiano a Alfa Romeo, empresa del sector del automóvil.

2) Condene en costas a la República Italiana.»

31 — Sentencias de 12 de diciembre de 1990, Comisión/Francia (C-263/88, Rec. p. I-4611), apartado 9, y de 17 de junio de 1987, Comisión/Italia (154/85, Rec. p. 2717), apartado 6.

32 — Conclusiones presentadas el 19 de enero de 1995, puntos 25 y 26.