II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 24 de abril de 1991

relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno italiano a la silicultura y a la industria papelera financiada por medio de exacciones sobre la celulosa, el papel y el cartón

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(92/129/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con el citado artículo, y vistas dichas observaciones,

considerando lo que sigue:

I

El Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC) es un ente de Derecho público dotado de personalidad jurídica, que agrupa a todos los fabricantes de papel y celulosa de Italia, así como a aquellas empresas que emplean celulosa; fue creado en virtud de la Ley nº 1453 de 13 de junio de 1935.

Las tareas del ENCC, con arreglo a lo dispuesto por sus estatutos, consisten en: fomentar el desarrollo de la producción de celulosa en Italia; facilitar la producción y empleo de materias primas nacionales en su fabricación; organizar la fabricación y venta de papel; y, por último, obtener y suministrar información relacionada con la producción de celulosa y papel. Asimismo, el ENCC canaliza las ayudas a los editores, fundamentalmente de prensa, vinculándolas entre otras cosas con su consumo de papel prensa.

Las actividades del ENCC son financiadas en parte a través de exacciones impuestas sobre la celulosa de producción nacional, y sobre ciertos tipos de papel y cartón, así como sobre productos de este tipo procedentes de la importación; y en parte por medio de fondos aportados directamente por el Estado, destinados exclusivamente a los editores.

Las modalidades de las ayudas concedidas por el ENCC han sufrido repetidas alteraciones, que sólo fueron aceptadas por la Comisión tras haberse verificado su compatibilidad con el mercado común.

Así, en noviembre de 1974, la Comisión dio por concluido el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, incoado en relación con las intervenciones del ENCC; lo hizo tras recibir del Gobierno italiano la seguridad de que las ayudas que reciben los consumidores de papel prensa italiano y papel prensa importado por el ENCC se concederían también a los editores que importasen papel prensa directamente de otros Estados miembros; que no se otorgarían ayudas a publicaciones en lenguas distintas del italiano, en el caso de que se exportase este tipo de publicaciones; que la investigación sobre fabricación de papel no se continuaría financiando con los ingresos procedentes de las exacciones sobre las importaciones de otros Estados miembros. La Comisión, en carta fechada el 20 de noviembre de 1974 y dirigida al Gobierno italiano, manifestó que gracias a todas estas modificaciones, las ayudas se habían hecho compatibles con las disposiciones del Tratado sobre ayudas estatales.

El 16 de junio de 1976, la Comisión adoptó la Decisión 76/574/CEE [1] sobre una nueva ayuda estatal destinada a la prensa (ley nº 172 de 6 de junio de 1975); en ella se exigía al Gobierno italiano que informase debidamente a

[1] DO nº L 185 de 9. 7. 1976, p. 32.

los interesados de que estas ayudas serían concedidas con independencia de que se comprase el papel al ENCC o se importase directamente.

En noviember de 1983, la Comisión decidió dar por concluido el procedimiento que había iniciado, con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en abril de 1982, con respecto a un nuevo programa de ayudas a los editores, gestionado a través del ENCC (Ley nº 416 de 5 de agosto de 1981). Este procedimiento se concluyó tras la aseveración del Gobierno italiano de que las medidas de ayuda a la producción de papel prensa en el sur de Italia no se habían incluido en la ley, y que las medidas de ayuda a las publicaciones de índole cultural estaban sujetas a ciertas restricciones, que evitarían la aparición de alteraciones de las condiciones de comercio intracomunitario en un sentido opuesto al interés común.

El 3 de mayo de 1989, la Comisión adoptó la Decisión 90/215/CEE [1] sobre la ayuda concedida por el Gobierno italiano a la industria del papel prensa, que procedía de una utilización abusiva de las aportaciones del ENCC. En esta Decisión, la Comisión exigió la supresión inmediata de dicha ayuda; la Decisión se comunicó al Gobierno italiano por carta fechada el 7 de junio de 1989.

Las actividades del ENCC han dado origen a repetidos procedimientos, que han permitido al Tribunal de Justicia pronunciarse, en vía prejudicial, sobre la compatibilidad con el mercado común de diversas variantes de dichas actividades: véanse las sentencias de 19 de junio de 1973 en el asunto 77/72 (Capolongo) [2], de 18 de junio de 1975, en el 94/74 (IGAV) [3] y de 22 de marzo de 1977 en el 74/76 (Ianelli y Volpi SpA) [4].

II

En el curso de la investigación sobre el empleo abusivo de las aportaciones del ENCC (que dio lugar a la Decisión 90/215/CEE), la Comisión solicitó asimismo información acerca de las exacciones impuestas sobre la celulosa, papel y cartón, y sobre el destino dado por el ENCC al producto de tales exacciones, en carta de 7 de julio de 1988.

El Gobierno italiano, en carta de 24 de noviembre de 1988, remitió la información solicitada a la Comisión. Ello permitió a esta última llegar a la conclusión de que tanto las ayudas en favor de los sectores de la silvicultura, pasta de papel, papel y cartón, como las medidas destinadas a fomentar distintas activitades de la explotación maderera (incluida la investigación sobre fabricación de papel), tendrían la posibilidad de seguir acogiéndose a las excepciones previstas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, de no ser porque las exacciones en que la ayuda se apoya se aplican igualmente a las importaciones procedentes de otros Estados miembros. Esta circunstancia dota a la ayuda de un innecesario efecto adicional de proteccionismo, que la hace incompatible con el mercado común. Asimismo, la Comisión comprobó además que la celulosa, el papel y el cartón destinados a la exportación están exentos de la exacción, ya que, al exportar productos derivados del papel, se reembolsa la exacción pagada por el papel que contienen. A juicio de la Comisión, tales exenciones y reembolsos constituyen una ayuda a la producción para las empresas exportadoras, que es igualmente incompatible con el mercado común.

En consecuencia, la Comisión propuso al Gobierno italiano, por carta fechada el 14 de marzo de 1990, las siguientes medidas, consideradas apropiadas a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE:

— los bienes importados de otros Estados miembros dejarán de estar sujetos a las exacciones destinadas a financiar las operaciones del ENCC,

— no se concederá ayuda alguna a la industria italiana del papel, la celulosa y el cartón, que consista en eximir de la exacción a la celulosa, papel y cartón exportados a otros Estados miembros y en reembolsar dicha exacción a los productos derivados del papel exportados a otros Estados miembros.

En esta carta, la Comisión subrayaba igualmente que su actitud con respecto a las ayudas y exacciones italianas era la misma que mantuvo en el caso de la ayudas que Francia financiaba mediante exacciones parafiscales en los sectores del papel, la fundición y la ingeniería mecánica.

El Gobierno italiano respondió a la propuesta de la Comisión mediante carta de 15 de junio de 1990, esgrimiendo diversas observaciones y argumentos de carácter jurídico y económico en contra de la adopción de las medidas propuestas por la Comisión.

Ninguna de las razones aducidas por el Estado italiano fue considerada válida por la Comisión, que mantuvo su opinión de que tanto las ayudas concedidas a la industria italiana de la celulosa, el papel y el cartón en forma de exención del gravamen sobre las exportaciones de dichos productos a otros Estados miembros, como el reembolso por exportaciones de derivados del papel a otros Estados miembros, son incompatibles con el mercado común. Tampoco modificó la Comisión su juicio de que las ayudas concedidas por el ENCC, financiadas en parte por las exacciones impuestas a los productos importados de otros Estados miembros, son, por ello, también incompatibles con el mercado común. En consecuencia, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE. Se informó de esta decisión al Gobierno italiano, por carta de 16 de octubre de 1990, en la que se le emplazaba para que presentara sus observaciones [5].

[1] DO nº L 114 de 5. 5. 1990, p. 25.
[2] Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 1973, p. 611.
[3] Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 1975, p. 699.
[4] Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 1977, p. 557.

[5] El procedimiento no afecta a la intervención excepcional del ENCC en favor de una empresa en particular, la Nuova Cartiera di Arbatax, que es objeto de una investigación por separado.

El Gobierno italiano presentó sus observaciones en el transcurso del procedimiento, por télex de 21 de noviembre de 1990 y de 14 de enero de 1991, y por cartas de 8 de febrero de 1991 y de 13 de abril de 1991. Se discutió también la materia en reuniones bilaterales, el 26 de noviembre de 1990 y el 17 de febrero de 1991.

El Gobierno italiano no rechazó las valoraciones de la Comisión, e incluso comunicó a ésta su intención de reformar el ENCC, haciendo desaparecer de forma progresiva las exacciones con que se financian sus actividades. A tal efecto, el Consejo de ministros italiano adoptó el 10 de enero de 1991 un proyecto de ley para su presentación al Parlamento; este proyecto preveía un período de transición hasta el 1 de enero de 1994 para la supresión de las ayudas en cuestión.

A continuación, con el fin de salir al encuentro de las preocupaciones manifestadas por la Comisión acerca de la excesiva longitud de este período transitorio, las autoridades italianas propusieron, por carta de 13 de abril de 1991, una reducción de doce meses, situando su término en 31 de diciembre de 1992. Según la opinión de dichas autoridades, este período de transición es imprescindible para permitir la modificación del sistema en vigor por vía legislativa.

Tras la publicación de la carta de la Comisión al Gobierno italiano de fecha 16 de octubre de 1990 en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*(1), no se recibió ninguna observación de otros interesados.

III

El uso de fondos públicos en un Estado miembro para financiar un organismo cuyo objeto es fomentar el desarrollo de la producción de celulosa en el mismo Estado, facilitar la fabricación y utilización de materiales propios para la industria nacional de celulosa, papel y cartón, y suministrar información y apoyo a dicha industria, constituye ayuda estatal a los fabricantes de celulosa, papel y cartón de tal Estado miembro. Se considera que el producto de las exacciones entra en la categoría de fondos públicos, cuando dichas exacciones han sido impuestas por la ley.

Cuando un Estado miembro impone exacciones sobre la celulosa de producción propia, y sobre determinados tipos de papel y cartón, así como sobre los productos de este tipo procedentes de la importación; y cuando este Estado miembro exime del pago de dichos gravámenes a la celulosa, papel y cartón destinados a la exportación, o reembolsa las exacciones sobre el contenido en papel de los derivados del papel cuando estos productos son exportados, tales exenciones y reembolsos constituyen ayuda estatal a las sociedades exportadoras de la industria de celulosa, papel, cartón y derivados del papel.

En consecuencia, el Gobierno italiano concede una ayuda a la industria nacional de la celulosa, papel y cartón al financiar las actividades del ENCC. Asimismo, otorga ayudas a las sociedades exportadoras del sector y a la industria de derivados del papel, al conceder exenciones y reembolsos de las exacciones sobre la celulosa, el papel y el cartón.

Con el objeto de cuantificar dichas ayudas, se debe tener en cuenta que, con arreglo a la información ofrecida por el Gobierno italiano, las exacciones ascienden a 1 lira por kilo para la celulosa, y un 3 % para el papel y el cartón. En 1987, último año del que la Comisión dispone del informe anual del ENCC, el producto de las exacciones sobre la celulosa, papel y cartón se elevó a 140 000 millones de liras italians (93 millones de ecus). Esta suma resulta de los siguientes componentes: exacción sobre la celulosa nacional: 74 millones de liras; exacción sobre la celulosa importada: 1 776 millones de liras; exacciones sobre el papel y el cartón nacionales: 91 724 millones de liras; exacciones sobre el papel y el cartón importados: 45 949 millones de liras.

Por lo que respecta a las ayudas a la exportación, en forma de exenciones y reembolsos, la Comisión estimó en su carta de 14 de marzo de 1990 que sumaban un total de 15 000 a 20 000 millones de liras al año. El Gobierno italiano, en su contestación de 15 de junio de 1990, no rebatió estas estimaciones; tampoco lo hizo en las observaciones que presentó en el curso del procedimiento. El Gobierno italiano, en la mencionada carta, sostenía que la Comisión había reconocido en 1974 que las ayudas a la silvicultura y a la investigación sobre producción de papel no se ajustaban a los requisitos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. La Comisión respondió a este punto con su carta de 16 de octubre de 1990, explicando las razones que le llevaban a no compartir la interpretación del Gobierno italiano. El punto de vista de la Comisión en 1974, expuesto en su carta al Gobierno italiano de 20 de noviembre de 1974, se limitaba a excluir de la incompatibilidad general establecida en el apartado 1 del artículo 92 las ayudas a la prensa; pero no el otro tipo de ayudas concedidas por el ENCC. El Gobierno italiano no volvió sobre la materia en sus observaciones dentro del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

No obstante ser la Comunidad en su conjunto un importador neto de pasta de papel, y de la mayor parte de los tipos de papel y cartón, existe en ella competencia entre los fabricantes de estos produtos, al igual que existe intercambio comercial de ellos entre los Estados miembros.

En 1986, Italia importó 606 200 toneladas de papel cartón de otros Estados miembros y 984 600 toneladas de terceros países; estas cifras ascendieron, respectivamente, a 715 000 y 1 169 000 toneladas en 1987, 774 000 y 1 244 000 en 1988 y, finalmente, a 892 700 y 1 436 800 en 1989. En este período, el total de las importaciones de papel y cartón en Italia representó aproximadamente una tercera del consumo nacional de tales productos.

Las cifras globales de comercio intracomunitario de papel y cartón fueron de 6 663 700 toneladas en 1986, 7 250 700 en 1987, 8 559 200 en 1988, y 9 388 500 en 1989. Durante este tiempo, la importación procedente de terceros países pasó de 12 441 700 toneladas en 1986 a 13 221 600 en 1987, 14 428 300 en 1988 y 15 246 100 en 1989.

(1) DO nº C 304 de 4. 12. 1990, p. 3.

En 1986, Italia exportó un total de 575 600 toneladas de papel y cartón a otros Estados miembros y 247 400 a terceros países; en 1987, estas cantidades fueron de 617 000 y 262 000 toneladas, respectivamente; en 1988 pasaron a 801 900 y 313 400 toneladas; y en 1989 sumaron 862 300 y 293 900 tonelada.

Debido a que parte de la fabricación de pasta de papel se realiza en sociedades integradas, para uso propio en la producción de papel y cartón, hay menos comercio del primer producto que de estos últimos.

En 1986, Italia importó 355 800 toneladas de pasta de papel de otros Estados miembros y 1 479 100 de terceros países; tales cifras se elvaron a 403 000 y 1 696 000 toneladas, respectivamente, en 1987; a 433 600 y 1 812 600 en 1988 y a 376 600 y 1 735 100 toneladas en 1989. En el curso de estos cuatro años, la importación global de pasta de papel en Italia representó un 75 % aproximado del consumo nacional de este producto en la fabricación de papel.

El total del comercio intracomunitario de pasta de papel ascendió a 1 891 100 toneladas en 1986, 1 963 900 en 1987, 2 139 900 en 1988 y 2 064 700 en 1989. En este plazo, la importación procedente de terceros países pasó de 8 282 900 toneladas en 1986 a 8 670 900 en 1987, 8 793 100 en 1988 y 8 934 900 en 1989.

La exportación italiana de pasta de papel a otros Estados miembros no superó las 33 900 toneladas, y las 17 800 a terceros países, en 1986; fue de 27 000 y 15 000 toneladas respectivamente, en 1987; 37 100 y 21 900 en 1988 y 42 500 y 24 500 en 1989.

Cuando la asistencia financiera del Estado refuerza la posición de determinadas empresas respecto a otras que compiten con ellas en la Comunidad, se debe considerar que tal asistencia afectará a estas últimas.

Por lo tanto, la ayuda que el Gobierno italiano viene concediendo a los productores y exportadores nacionales de celulosa, papel, cartón y productos derivados del papel afecta al comercio entre los Estados miembros, falseando o amenazando falsear la competencia, en el sentido a que se refiere el apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE.

IV

Según el apartado 1 del artículo 92, es incompatible con el mercado común, en principio, toda ayuda que se ajuste a las características allí expuestas.

Las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 92 no pueden aplicarse a este caso, dada la naturaleza y objetivos de las ayudas en cuestión.

El apartado 3 del artículo 2 del Tratado enumera las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. Esta compatibilidad no debe analizarse desde el punto de vista de un solo Estado miembro, sino de la Comunidad en general; con el fin de preservar el buen funcionamiento del mercado común, y teniendo en cuenta los principipos expuestos en la letra f) del artículo 3 del Tratado CEE, las excepciones a los principios comprendidos en el apartado 1 del artículo 92, enumeradas en el apartado 3 del mismo, deben ser interpretadas con todo rigor al aplicarlas al examen de una ayuda individual o de un régimen de ayudas.

En particular, sólo procede aplicarlas en aquellos casos en que la Comisión dictamine que, de no concederse la ayuda en cuestión, las fuerzas de mercado por sí solas no serán suficientes para inducir a los posibles beneficiarios a actuar de manera que contribuya a la consecución de los objetivos deseados.

Aplicar las excepciones a situaciones que no contribuyan a estos resultados, o a ayudas que no sean esenciales para ello, equivaldría a conceder ventajas indebidas a industrias o empresas de determinados Estados miembros, reforzando artificialmente su posición e económica; ello afectaría al comercio entre Estados miembros, falseando la competencia sin que ello pueda justificarse en modo alguno por el interés sin que ello puede justificarse en modo alguno por el interés común a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 del Tratando CEE.

Con respecto a las excepciones mencionadas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, relativas a ayudas que fomenten o faciliten el desarrollo de determinas áreas, el Gobierno italiano no ha conseguido aducir, ni la Comisión ha podido encontrarla, consideración alguna de índole regional en apoyo de la concesión de ayudas a la industria italiana de la celulosa, papel y cartón, o a las empresas exportadoras de este sector y de la industria de derivados del papel.

Por lo que se refiere a las excepciones prevista en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, las ayudas a la industria italiana de la celulosa, papel, cartón y derivados del papel no se conceden con vistas a fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo, ni para poner remedio a una grave perturbación de la economía en Italia; tampoco ha podido el Gobierno italiano esgrimir argumento alguno en favor de una posible aplicación de estas excepciones.

En cuanto a las excepciones citadads en la letra c) del apartado 3 del artículo 92, en favor de las ayudas que faciliten el desarrollo de determinadas actividades económicas, siempre que tales ayudas no alteren las condiciones de comercio de manera opuesta al interés común procede establecer una clara distinción entre el gasto efectuado por el ENCC para la promoción de la repoblación forestal y actividades colectivas de la industria nacional de celulosa, papel y cartón, por una parte, y la exención o reembolso de exacciones sobre las exportaciones, por otra.

La Comisión juzga que estos últimos tipos de ayuda no favorecen el desarrollo del sector de celulosa, papel, cartón y derivados del papel; que además afectan negativamente a las condiciones de intercambio comercial en una medida contraria al interés común, cuando se trata de la exportación a otros Estados miembros. Es firme política de la Comisión considerar que las ayudas por exportaciones a otros Estados miembros, no pueden acogerse por su propia naturaleza a las excepciones previstas en el artículo 92. En consecuencia, la ayuda en cuestión debe ser suprimida sin mayor dilación.

En lo que concierne a la compatibilidad de esta clase de ayudas con el mercado común, siempre que sean aplicadas a la exportación a terceros países, la Comisión hizo observar al Gobierno italiano, por carta de 16 de octubre de 1990, que se estaban estudiando los regímenes de ayuda a las exportaciones a terceros países, para todos los Estados miembros. Los resultados del estudio se someterán a discusión en su momento, entre todos los Estados miembros, para evaluar su compatibilidad con el artículo 92.

Por otro lado, las ayudas a la repoblación forestal y a las actividades colectivas en la industria de la celulosa, papel y cartón, sí pueden ser conceptuadas como fomento del desarrollo del sector; en este contexto, la Comisión estima que toda ayuda destinada a este tipo de actividades, relativamente alejadas del mercado, tiene pocas probabilidades de alterar las condiciones de intercambio comercial de forma contraria al interés común. Tales ayudas se pueden considerar, por lo tanto, compatibles con el mercado común, si no se toma en consideración la forma en que son financiadas.

V

Con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 1970, en el asunto 47/69 (Francia contra Comisión) (1), el hecho de que una ayuda sea financiada a través de exacciones obligatorias supone un elemento esencial de la ayuda; al evaluar su compatibilidad con el Derecho comunitario, se deben analizar tanto la ayuda como la forma en que es financiada.

Por ello, aun considerando que las ayudas a la repoblación forestal y a las actividades colectivas en el sector de celulosa, papel y cartón son compatibles por cuanto hace a su forma y objetivo, su medio de financiación parcial por exacciones a la importación de otros productos del resto de los Estados miembros origina un efecto adicional de protección innecesaria, que excede al propio de la ayuda.

La Comisión es de la opinión de que, habida cuenta de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 47/69, cuanto mayor es el número de empresas comunitarias que consiguen aumentar las ventas de celulosa, papel y cartón en Italia mediante esfuerzos de comercialización y recortes de precios, mayor es también su contribución con arreglo al régimen de exacciones en beneficio del ENCC, y por ende su aportación a unas ayudas concebidas para sus competidores italianos, que no han hecho tales esfuerzos.

En este contexto, la Comisión desea subrayar que la importancia del comercio intracomunitario en papel y cartón se ha visto incrementada en los últimos diez años. Según las estadísticas publicadas por la Confederación europea de las industrias del papel, cartón y pasta de papel (CEPAC), la importación intracomunitaria constituyó un 12,5 % del consumo aparente de cartón y papel en la Comunidad, en 1980; proporción que sufrió un incremento gradual para llegar a un 15,1 % en 1984, y a un 19,3 % en 1989. En el caso de Italia, la importación de otros Estados miembros representó sólo un 5 % del consumo aparente de papel y cartón en 1989, lo que se elevó a un 9,1 % en 1984 y a un 13,3 % en 1989.

La importancia del comercio intracomunitario de pasta de papel ha aumentado también, debido fundamentalmente a la adhesión de Portugal y de España. Las importaciones intracomunitarias de pasta de papel representaron tan sólo un 3,3 % del consumo comunitario aparente; dicho porcentaje ascendió a un 4 % en 1984, y a un 11,8 % en 1989. En Italia, la importación procedente de otros Estados miembros constituyó un 5,2 % del consumo aparente nacional de pasta de papel, en 1980; lo que aumentó a un 7,4 % en 1984 y a un 14,8 % en 1989.

En vista de ello, la Comisión considera que las ayudas al sector de la celulosa, papel y cartón, que están financiadas parcialmente mediante exacciones sobre la importación de otros Estados miembros, no se pueden tener por compatibles con el mercado común. Como ya explicaba en su carta de 14 de marzo de 1990, a que se hace referencia en el punto II, esta apreciación no puede verse modificada por el compromiso contraído en 1974 por el Gobierno italiano, en virtud del cual no se destinarían los ingresos derivados de las importaciones procedentes de otros Estados miembros a la investigación en el sector del papel, por dos razones; en primer lugar, las actividades vinculadas a la explotación maderera, tal como se describen en los estatutos del ENCC, están relacionadas entre sí y no pueden separarse artificialmente; en segundo lugar, el ENCC puede fácilmente desviar fondos de una actividad a otra, por lo que el compromiso mencionado anteriormente carece de verdadero alcance. Estas dos razones no han sido rebatidas por el Gobierno italiano, ni en su respuesta a la carta en la que se exponían, ni en las observaciones que presentó en el desarrollo del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE.

En carta del 15 de junio de 1990, mencionada en el punto III, el Gobierno italiano arguyó que las actividades del ENCC eran también de interés general para los productores de papel y de pasta de papel de otros Estados miembros. Expuso asimismo que la parte sustancial de las exacciones es asumida por los consumidores; por último, adujo que la supresión de las exacciones sobre la importación de otros Estados miembros acarrearían unos daños desproporcionados en comparación con el objetivo buscado.

(1) Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 1970, p. 487.

En su contestación de 16 de octubre de 1990, la Comisión rechazó estas razones. Esencialmente observó que ya el Tribunal de Justicia, en su sentencia del asunto 47/69, había desestimado el argumento de las posibilidades de acceso de las empresas extranjeras a las actividades subvencionadas. Dicha posibilidad de acceso no debe confundirse con la participación activa, dado que las actividades subvencionadas parten de objetivos, especialidades y necesidades de carácter nacional. La Comisión señaló también que la tesis italiana según la cual las exacciones son asumidas en realidad por el consumidor había sido utilizada previamente por el Gobierno francés en el asunto 47/69, sin resultado alguno. Por último, la Comisión se mostró en desacuerdo con la idea de que los efectos de sus propuestas ocasionarían unos daños desproporcionados en relación con su finalidad; los ajustes de las operaciones del ENCC, que en principio resultarán difíciles, tendrán una clara compensación en la supresión de unas ayudas que son incompatibles con el mercado común, analizadas desde el punto de vista comunitario.

Esta idea fue finalmente compartida por las autoridades italianas: en el curso del procedimiento, el Gobierno italiano informó a la Comisión del envío de un proyecto de ley al Parlamento, con el objeto de transformar el ENCC en el Ente nazionale per la forestazione ed il recupero della carta (ENFOR). En el artículo 15 de dicho proyecto de ley se prevé la eliminación progresiva de las exacciones con que se vienen financiando las actividades del ENCC y del ENFOR, dentro de un plazo máximo que termina el 1 de enero de 1984; sin embargo, tal plazo ha sido acortado en virtud de la carta de 14 de abril de 1991, que traslada su vencimiento al 31 de diciembre de 1992, con el fin de hacer posible la modificación del régimen actual por la vía legislativa. La supresión afecta igualmente a la ayuda que consiste en la exoneración y restitución del impuesto a la exportación de pasta de papel, papel y cartón.

La Comisión, haciendo uso del poder que le confiere lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93, entiende que el plazo del 31 de diciembre de 1992 resulta excesivamente largo y no está justificado; considera asimismo que se ha de distinguir entre las ayudas incompatibles con arreglo a la jurisprudencia emanada por la sentencia 47/69 antes citada, y las ayudas a la exportación de determinados productos hacia el resto de Estado miembros. Ahora bien, según los criterios de aplicación del artículo 92 y del apartado 2 del artículo 93 hasta aquí empleados, la Comisión opina que se puede plantear para las ayudas del primer tipo un período transitorio de doce meses, a contar desde la fecha de adopción de la presente Decisión. Por el contrario, tomando en consideración la influencia directa e inmediata que las ayudas a la exportación tienen sobre los intercambios entre Estados miembros, y sobre las condiciones de competencia, tales ayudas deberán ser suprimidas perentoriamente, en el término de dos meses concedido habitualmente a los Estados miembros para atenerse a lo dispuesto en las Decisiones sobre ayudas estatales.

Las modalidades de ejecución así establecidas permiten a las autoridades italianas disponer de un período de tiempo adecuado para adaptarse a la Decisión de la Comisión, ya que basta con que comuniquen a los servicios pertinentes (por ejemplo, por medio de circulares, o de cualquier otro tipo de instrucciones internas) la interrupción de las ayudas en cuestión a partir del término fijado por la presente Decisión.

A este respecto, es conveniente recordar que, si bien las medidas apropiadas propuestas por la Comisión en marzo de 1990 tienen un valor puramente de recomendación, no es menos cierto que las autoridades italianas han disfrutado ya de un período de once meses para modificar su legislación con vistas a adaptarla a las mencionadas medidas.

En segundo lugar, debe observarse que las decisiones que la Comisión adopta en virtud del apartado 2 del artículo 92 tienen un efecto directo [1] y, por ello, su ejecución no requiere intervención legislativa alguna por parte de los Estados miembros. Estas decisiones tienen primacía sobre las disposiciones nacionales que entren en posible conflicto con las obligaciones que se desprenden de tales decisiones; así, siendo clara e incondicional la obligación de suprimir las ayudas afectadas por la presente Decisión en los plazos establecidos, la Decisión tendrá pleno efecto en el ordenamiento jurídico italiano [2], sin que sea necesario modificar el régimen de ayudas por la vía legislativa. Es más, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto las jurisdicciones internas como las administraciones nacionales, incluidas las locales o regionales, tienen la obligación de aplicar las disposiciones comunitarias antes y en lugar de aquellas disposiciones nacionales que ésten en posible conflicto con las primeras [3]. En vista de lo cual, si la República italiana considera oportuno modificar por vía legislativa el régimen de ayudas de que tratamos (por lo que respecta a las que son incompatibles con el mercado común), sólo para responder a las exigencias suplementarias de seguridad jurídica, es pertinente recordar la norma según la cual los Estados miembros no podrán alegar procedimientos, prácticas o situaciones de orden jurídico interno para sustraerse a las obligaciones comunitarias [4], como las que se derivan de una decisión sobre ayudas estatales con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado [5].

El párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado prevé que, si la Comisión comprueba que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 92, decidirá que el Estado interesado la suprima o

(1) Sentencia del Tribunal de 19 de junio de 1973, en el asunto 77/72, Capolongo, antes citada.

(2) Véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de 6 de febrero de 1963, asunto 26/62, Van Gend en Loos, Rec. 1963, p. 6; y la de 9 de marzo de 1978, asunto 166/77, Simmenthal, Rec. 1978, p. 629.

(3) Sentencia del Tribunal de 22 de junio de 1989, asunto 103/88, Costanzo, Rec. 1989, p. 1839.

(4) Véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de 11 de abril de 1978, asunto 100/77, Comisión contra Italia, Rec. 1978, p. 879; sentencia de 2 de febrero de 1982, asunto 71/81, Comisión contra Bélgica, Rec. 1982, p. 175; y sentencia de 21 de febrero de 1990, asunto C-74/89, Comisión contra Bélgica, Rec. 1990, p. 491 en materia de ayudas estatales.

(5) La Comisión ha adoptado el mismo punto de vista en el contexto de su Decisión 90/381/CEE de 21. 2. 1990 relativa a los regímenes de ayudas alemanas aplicables al sector del automóvil (DO nº L 188 de 20. 7. 1990, p. 55).

modifique en el plazo que ella misma determine. En el caso que nos ocupa, la Comisión opina que la ayuda concedida a las exportaciones a otros Estados miembros debe ser suprimida inmediatamente. Con respecto a la ayuda al ENCC, financiada por medio de exacciones sobre la importación de otros Estados miembros, la Comisión juzga que el plazo de un año resulta adecuado, dando al Estado italiano un margen suficiente para la modificación de su sistema de exacciones,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas concedidas por italia a la industria italiana de la celulosa, papel, cartón y productos derivados del papel, en forma de exenciones y reembolsos de las exacciones con que se financian las operaciones del ENCC para la exportación a otros Estados miembros, son incompatibles con el mercado común. Dichas ayudas deben ser suprimidas a la mayor brevedad posible y, como máximo, en un plazo de dos meses a contar desde la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 2

La ayuda concedida por italia a la industria italiana de la celulosa, papel y cartón mediante la financiación de las actividades de la ENCC, se declara incompatible con el mercado común, en tanto en cuanto dichas actividades son parcialmente financiadas con el producto de exacciones sobre la importación de celulosa, papel y cartón de otros Estados miembros. En consecuencia, se deberá suprimir el gravamen sobre la importación de tales productos a más tardar el 24 de abril de 1992.

Artículo 3

El Gobierno italiano deberá informar a la Comisión de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Decisión, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 24 de abril de 1991.

Por la Comisión
Leon BRITTAN
Vicepresidente