

|

## 61995J0280

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 29 de enero de 1998. - Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. - Ayudas de Estado - Bonificación fiscal relativa a diversos impuestos - Recuperación de la ayuda - Inexistencia de imposibilidad absoluta. - Asunto C-280/95.

*Recopilación de Jurisprudencia 1998 página I-00259*

Índice

Partes

Motivación de la sentencia

Decisión sobre las costas

Parte dispositiva

## Palabras clave

*Recurso por incumplimiento - Incumplimiento de una Decisión de la Comisión relativa a una ayuda de Estado - Decisión no impugnada por vía del recurso de anulación - Motivos de defensa - Imposibilidad absoluta de ejecución - Criterios de apreciación*

*(Tratado CE, art. 93, ap. 2)*

## Índice

*Cuando se interpone un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro destinatario de una Decisión adoptada con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, mediante la que se le ordena recuperar una ayuda contraria a Derecho, y dicha Decisión no se impugna por vía del recurso de anulación, el único motivo de defensa que puede invocarse contra el recurso es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la Decisión.*

*Pero esta condición no se cumple cuando el Gobierno demandado se limita a comunicar a la Comisión dificultades jurídicas, políticas o prácticas que suscitaba la ejecución de la Decisión, sin emprender actuación alguna ante las empresas interesadas con el fin de recuperar la ayuda, y sin proponer a la Comisión modalidades alternativas de ejecución de la Decisión que permitieran superar las dificultades alegadas.*

*Por otro lado, si bien dificultades insuperables pueden impedir que un Estado miembro cumpla las*

*obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, el mero temor de tales dificultades no justifica que el Estado miembro se abstenga de aplicar correctamente dicho Derecho.*

## **Partes**

*En el asunto C-280/95,*

*Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Antonio Aresu y Anders C. Jessen, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,*

*parte demandante,*

*contra*

*República Italiana, representada por el Sr. Umberto Leanza, Profesor, Jefe del servicio del contencioso diplomático del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,*

*parte demandada,*

*que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para 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) (DO L 233, p. 10), y, en particular, al haberse abstenido de recuperar a partir del ejercicio fiscal de 1992 la ayuda que, en forma de crédito fiscal relativo al impuesto sobre la renta, al impuesto municipal o al Impuesto sobre el Valor Añadido, había establecido indebidamente la Orden Ministerial de 28 de enero de 1992 en favor de las empresas de transporte por carretera de mercancías por cuenta ajena en Italia,*

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

*(Sala Sexta),*

*integrado por los Sres.: H. Ragnemalm, Presidente de Sala; R. Schintgen, G.F. Mancini, J.L. Murray y G. Hirsch (Ponente), Jueces;*

*Abogado General: Sr. N. Fennelly;*

*Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;*

*habiendo considerado el informe para la vista;*

*oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 15 de mayo de 1997, en la cual el Gobierno italiano estuvo representado por el Sr. Oscar Fiumara y la Comisión por el Sr. Anders C. Jessen y por la Sra. Laura Pignataro, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;*

*oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de junio de*

1997;

dicta la siguiente

Sentencia

## Motivación de la sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de agosto de 1995, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para 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) (DO L 233, p. 10), y, en particular, al haberse abstenido de recuperar a partir del ejercicio fiscal de 1992 la ayuda que, en forma de crédito fiscal relativo al impuesto sobre la renta, al impuesto municipal o al Impuesto sobre el Valor Añadido, había establecido indebidamente la Orden Ministerial de 28 de enero de 1992 en favor de las empresas de transporte por carretera de mercancías por cuenta ajena en Italia.

2 Mediante Orden Ministerial de 28 de enero de 1992 (GURI nº 25, de 31 de enero de 1992, p. 17; en lo sucesivo «Orden Ministerial»), el Gobierno italiano estableció en favor de las empresas italianas de transporte por carretera de mercancías por cuenta ajena, para el ejercicio fiscal de 1992, un crédito fiscal relativo al impuesto sobre la renta, al impuesto municipal o al Impuesto sobre el Valor Añadido. Este crédito fiscal permitía a sus beneficiarios deducirlo del pago del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas, del impuesto local sobre la renta y del Impuesto sobre el Valor Añadido, y después deducirlo también al efectuar el pago de las retenciones en la fuente efectuadas por los representantes sobre las retribuciones de los trabajadores por cuenta ajena y las de los trabajadores autónomos. La fecha y la frecuencia de la deducción variaban en función del tipo de impuesto elegido por los beneficiarios como base del crédito fiscal. El importe de este último se calculó sobre la base de la diferencia entre el precio del gasóleo en Italia y el precio medio practicado en los demás Estados miembros; el importe total del crédito fiscal se fijó en la cantidad de 275.000 millones de LIT.

3 La Comisión, a la que el Gobierno italiano no había informado antes de establecer el crédito fiscal, pidió a este último, mediante nota de 15 de abril de 1992, que le facilitara información detallada sobre la Orden Ministerial e indicó que el establecimiento de dicho crédito fiscal podía constituir una infracción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE. El Gobierno italiano precisó que el crédito fiscal no constituía una ayuda en el sentido del artículo 92 del Tratado, sino más bien una medida de naturaleza puramente fiscal destinada a reequilibrar los tributos que recaen sobre las empresas de transporte, particularmente los que gravan el carburante y los lubricantes, de manera que no generaba distorsión alguna de la competencia. La Comisión comunicó al Gobierno italiano, mediante nota de 26 de octubre de 1992, que había decidido incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 de dicho Tratado.

4 Concluido dicho procedimiento, la Comisión adoptó una Decisión, cuyos artículos 1, 2 y 3 disponen 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 establecida por [la Orden] Ministerial italiana 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.*

## *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 las medidas que hubiere adoptado en cumplimiento de la misma.»*

*5 La República Italiana, que ni impugnó dicha Decisión ni procedió a la recuperación del crédito fiscal, prorrogó en varias ocasiones la Orden Ministerial, al tiempo que, a partir del ejercicio fiscal de 1993, la modificaba para que la ayuda se concediera también a las empresas de transportes por carretera de los demás Estados miembros, en función de su consumo de gasóleo en el territorio italiano (artículo 15 del Decreto-ley nº 82, de 29 de marzo de 1993, convalidado por la Ley nº 162, de 27 de mayo de 1993).*

*6 De este modo, el Gobierno italiano, mediante escrito de 26 de agosto de 1993, comunicó a la Comisión que, puesto que el reproche principal que se le hacía en la Decisión se basaba en la discriminación entre las empresas italianas de transporte por carretera y las de los demás Estados miembros, había suprimido la disparidad de tratamiento al conceder a las empresas comunitarias de transporte por carretera, a partir del ejercicio fiscal de 1993, una ayuda económicamente comparable al crédito fiscal concedido a las empresas de transporte italianas. El Gobierno italiano añadió que sería técnicamente muy difícil y oneroso para la Administración Tributaria recuperar el crédito fiscal ya concedido, puesto que había sido deducible de los pagos a cuenta y de los saldos relativos a los impuestos directos, así como de las liquidaciones mensuales o trimestrales del Impuesto sobre el Valor Añadido.*

*7 En su respuesta de 24 de noviembre de 1993, la Comisión indicó que la Decisión no sólo estaba motivada por una discriminación entre las empresas italianas de transporte por carretera y las de los demás Estados miembros, sino también por la existencia de una distorsión de la competencia. Por consiguiente, añade, la República Italiana incumplió dicha Decisión, al no haber recuperado la ayuda concedida en 1992 y al haber prorrogado el sistema de crédito fiscal, aunque lo haya modificado.*

*8 Mediante escrito de 13 de enero de 1994, el Gobierno italiano respondió que la recuperación a que se refería la Decisión era técnicamente imposible, ya que, al ser el crédito fiscal deducible de diferentes tipos de impuestos, tal recuperación obligaría a la Administración Tributaria a efectuar toda una serie de controles específicos sobre una masa de declaraciones presentadas por cerca de ciento cincuenta mil empresas de transporte y sus representantes.*

9 En el marco del presente recurso, la Comisión alega que la Decisión fijó, en términos claros, la obligación que incumbía al Gobierno italiano de exigir la devolución de la ayuda, de manera que, al no haber procedido a efectuar la recuperación de la ayuda, la República Italiana incumplió las obligaciones que para ella se derivaban en virtud del Tratado.

10 La República Italiana no niega que la orden de recuperación es una consecuencia de la declaración de incompatibilidad de la ayuda ni que ella no recuperó el crédito fiscal concedido para el ejercicio fiscal de 1992. No obstante, en contra de la conclusión a la que llega la Comisión según la cual ella incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, invoca la imposibilidad absoluta de atenerse a la Decisión.

11 A este respecto, la República Italiana alega, en primer lugar, que el establecimiento del sistema de crédito fiscal controvertido fue el resultado de graves conflictos que afectaron al sector del transporte por carretera a finales de los años ochenta, con serias repercusiones en la vida económica y social de Italia. En efecto, en 1990 el Gobierno firmó un protocolo de acuerdo con las asociaciones profesionales cuyo objeto era limitar todos los costes que incidían en el ejercicio del transporte por carretera y, más particularmente, el del gasóleo. Entre las medidas inmediatas adoptadas en virtud de dicho protocolo figuraba el crédito fiscal. Su recuperación exigiendo la devolución a un grupo que obtuvo un beneficio -lícito o no- por medio de una lucha muy decidida y unitaria significaría reavivar el conflicto, con efectos más explosivos todavía.

12 La Comisión replica que la argumentación del Gobierno italiano tiene como consecuencia que, para poder invocar la excusa basada en la imposibilidad absoluta de recuperar la ayuda, bastaría con que esta última se concediera a un sector muy amplio de empresas que fueran particularmente reivindicativas y que dispusieran de medios suficientes para cumplir sus amenazas. De este modo, a la ventaja conferida a los beneficiarios con la concesión de la ayuda se añadiría la de disponer de una capacidad disuasoria idónea para desalentar cualquier tentativa de recuperación. Es obvio, para la Comisión, que tal argumentación es inadmisibles.

13 A este respecto, es preciso hacer constar que no se cuestiona la validez de la Decisión. Pero las partes discrepan sobre si el artículo 2 de dicha Decisión, al exigir la recuperación del crédito fiscal controvertido, impone una obligación cuyo cumplimiento resulta absolutamente imposible. En efecto, según jurisprudencia reiterada, el único motivo de defensa que un Estado miembro puede invocar contra un recurso por incumplimiento, interpuesto por la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la Decisión (véase, entre otras, la sentencia de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 16).

14 Pero esta condición no se cumple cuando el Gobierno demandado se limita a comunicar a la Comisión dificultades jurídicas, políticas o prácticas que suscitaba la ejecución de la Decisión, sin emprender actuación alguna ante las empresas interesadas con el fin de recuperar la ayuda, y sin proponer a la Comisión modalidades alternativas de ejecución de la Decisión que permitieran superar las dificultades alegadas (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, 94/87, Rec. p. 175, apartado 10, y de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 20).

15 Así sucede en el caso de autos. Resulta, en efecto, que el Gobierno italiano no ha realizado intento alguno para recuperar el crédito fiscal controvertido. Sin una actuación de este tipo, no es posible demostrar la imposibilidad de ejecutar la Decisión de recuperación.

16 Es preciso subrayar, por otro lado, que, si bien dificultades insuperables pueden impedir que un Estado miembro cumpla las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario

(véase la sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia, 101/84, Rec. p. 2629, apartado 16), el mero temor a tales dificultades no justifica que el Estado miembro se abstenga de aplicar correctamente dicho Derecho (véanse las sentencias de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia, C-52/95, Rec. p. I-4443, apartado 38, y de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia, C-265/95, apartado 55, Rec. p. I-0000).

17 En el caso de autos, al haberse limitado el Gobierno italiano a imaginar por adelantado que surgiera de nuevo el antiguo conflicto en el sector del transporte por carretera, sin tener en cuenta todos los aspectos que caracterizan la situación actual, incluidos, entre otros, los relativos a la existencia de la Decisión y a la obligación de garantizar su cumplimiento, no puede acogerse la argumentación de dicho Gobierno sobre este punto.

18 La República Italiana alega, en segundo lugar, que también es técnicamente imposible recuperar el crédito fiscal. En efecto, tal recuperación requeriría determinar en abstracto todos los beneficiarios (aproximadamente cien mil), examinar cada situación individual respecto de uno o varios años (los años 92 y siguientes), verificar el crédito fiscal efectivamente utilizado, distribuir el crédito total utilizado por cada uno en los diferentes conceptos tributarios, preparar los documentos en que se base cada requerimiento de restitución y elaborar el requerimiento de restitución, entendiéndose que cada servicio ha de proceder a la recuperación de los impuestos que sean de su competencia, tanto por razón del territorio como del tipo de impuesto. Es evidente, según la República Italiana, que tal procedimiento implicaría a gran número de servicios dispersos por todo el territorio (Administraciones de Hacienda, centros competentes, servicios de impuestos directos, servicio del Impuesto sobre el Valor Añadido), imponiendo una actividad de control que excede de la prevista y planificada como normal sobre la base de su capacidad de acción. Los medios dedicados a tal actividad afectarían gravemente a la capacidad de control ordinaria de los servicios, con efectos perjudiciales para el correcto funcionamiento del sistema tributario.

19 Ante esta perspectiva, la República Italiana reprocha a la Comisión haber agravado las dificultades de recuperación al haber esperado casi dos años antes de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia.

20 La Comisión mantiene, basándose en la legislación tributaria italiana, que, por un lado, mediante la inserción de un cuadro específico en la declaración de ingresos de los beneficiarios, junto con la obligación de precisar el cálculo efectuado y las incidencias de la exención sobre los impuestos correspondientes y, por otro lado, mediante el control que las Administraciones de Hacienda de los distritos deben efectuar sobre las declaraciones para verificar si los beneficiarios del crédito fiscal han utilizado correctamente la referida ayuda, las autoridades italianas pueden calcular para cada beneficiario la cuantía exacta del crédito fiscal deducido de la base imponible, es decir, la cantidad que las empresas de transporte por carretera deben restituir.

21 En cuanto a las modalidades concretas de recuperación, la Comisión estima que la recuperación de los impuestos -sujeta al régimen de compensación- no presenta mayores dificultades que las que encuentra la Administración Tributaria en el caso de rectificación de las declaraciones de ingresos con arreglo a la legislación italiana (véanse las normas de base: Decreto del Presidente de la República nº 600, de 29 de septiembre de 1973, disposiciones comunes en materia de comprobación del impuesto sobre la renta, y Decreto del Presidente de la República nº 633, de 26 de octubre de 1972, sobre instauración y regulación del Impuesto sobre el Valor Añadido, modificados en diversas ocasiones), que prevé procedimientos especiales, a saber, el envío de un requerimiento de pago, la recaudación en vía de apremio, en su caso, y la colaboración con la «guardia di finanza» (servicio de vigilancia fiscal), que permite recaudar las cantidades que adeuda el contribuyente.

22 Por otra parte, la Comisión estima que su actitud en relación con la necesidad de recuperar la

*ayuda concedida ha sido siempre clara.*

*23 A este respecto, es preciso señalar que, incluso suponiendo que la recuperación del crédito fiscal controvertido genere dificultades en el ámbito administrativo, esta circunstancia no puede servir para considerar que resulta técnicamente imposible realizar la recuperación.*

*24 Por otra parte, el representante del Gobierno italiano reconoció en la vista que, en abstracto, las modalidades del sistema no se oponen a la recuperación del crédito, ya que las autoridades italianas están en condiciones de identificar a las diferentes empresas de transporte, de reconstituir la situación de cada una de ellas comprobando las declaraciones de ingresos presentadas, de determinar los diferentes impuestos así como las correspondientes cantidades que cada empresa procedió a deducir de ellos, y de reclamar a cada una de las empresas de transporte la cantidad destinada a compensar la concesión del crédito.*

*25 Por lo que se refiere a las cargas que resultan para la Administración Tributaria, es preciso hacer constar que, como más tarde mediante el escrito de la Comisión de 15 de abril de 1992, el Gobierno italiano había sido informado de la posible incompatibilidad del sistema de crédito fiscal con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y, por consiguiente, del riesgo de tener que proceder a recuperar dicho crédito. Reconocer, en tales circunstancias, una imposibilidad de recuperación equivaldría a cuestionar la eficacia del Derecho comunitario en materia de ayudas otorgadas por el Estado, lo que no puede admitirse.*

*26 Habida cuenta de lo que antecede, procede pues declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no haber cumplido la Decisión.*

## **Decisión sobre las costas**

*Costas*

*27 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas.*

## **Parte dispositiva**

*En virtud de todo lo expuesto,*

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

*(Sala Sexta)*

*decide:*

*1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber cumplido 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).*

2) *Condenar en costas a la República Italiana.*