

Asunto C-66/02

República Italiana

contra

Comisión de las Comunidades Europeas

«Recurso de anulación — Ayudas de Estado — Decisión 2002/581/CE — Ventajas fiscales concedidas a los bancos — Motivación de la Decisión — Calificación de ayuda de Estado — Requisitos — Compatibilidad con el mercado común — Requisitos — Proyecto importante de interés común europeo — Desarrollo de determinadas actividades»

Conclusiones de la Abogado General Sra. C. Stix-Hackl, presentadas el 8 de septiembre de 2005

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 15 de diciembre de 2005

Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Motivos — Falta de motivación o motivación insuficiente — Motivo distinto del que impugna la legalidad en cuanto al fondo*

(Arts. 230 CE y 253 CE)

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Medidas fiscales de exención, de reducción impositiva o de aplazamiento del pago en relación con determinadas operaciones de reestructuración bancaria — Inclusión*

(Art. 87 CE, ap. 1)

3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Examen global de un régimen de ayudas — Procedencia — Consecuencia*

(Art. 87 CE, ap. 1)

4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Medida fiscal que beneficia únicamente a las empresas del sector bancario que realizan determinadas operaciones — Inclusión*

(Art. 87 CE, ap. 1)

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Perjuicio para los intercambios entre Estados miembros — Perjuicio para la competencia — Criterios de apreciación*

(Art. 87 CE, ap. 1)

6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que contribuyen a la realización de un proyecto importante de interés común — Ayudas destinadas al desarrollo de un sector de actividad económica — Facultad de apreciación de la Comisión — Control jurisdiccional — Límites*

[Art. 87 CE, ap. 3, letras b) y c)]

1. En el marco de un recurso de anulación, la cuestión del fundamento de la motivación de un acto pertenece al ámbito de la legalidad de éste. Por lo tanto, no cabe examinar la impugnación del fundamento de dicha motivación en la fase del control del cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 253 CE.

(véanse los apartados 26 y 55)

2. El concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos. De ello se deduce que una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales, coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Igualmente, una medida que otorgue a determinadas empresas una reducción impositiva o un aplazamiento del pago del impuesto normalmente debido puede constituir una ayuda de Estado.

Tal es el caso, en el marco de una normativa fiscal referente a operaciones de reestructuración bancaria, de las medidas que comprenden bien una reducción impositiva vinculada a la aplicación de un tipo menor o a la sustitución de los impuestos normalmente debidos por un impuesto fijo, bien una exención impositiva en caso de plusvalía efectiva en una retrocesión de bienes no indispensables para la consecución del objeto social de un banco a la fundación bancaria que le transfirió anteriormente dichos bienes, o en caso de transferencia por un banco cesionario de sus participaciones en el Banco Central del Estado miembro a la fundación bancaria que le cedió anteriormente dichas participaciones, en particular, si éstas se obtuvieron inicialmente a título gratuito y se transfieren posteriormente a la fundación a título oneroso o sometiéndolas a una reevaluación.

Esta conclusión no queda desvirtuada, en lo referente a las medidas que establecen la neutralidad fiscal de operaciones de retrocesión, por la alegación de que el pago del impuesto normalmente debido únicamente se aplaza a la fecha de una eventual realización ulterior del mismo bien. En efecto, no sólo el aplazamiento del pago de una deuda tributaria puede constituir una ayuda estatal, sino que, sobre todo, una retrocesión como la contemplada en el presente caso lleva a cabo un traspaso de la propiedad del bien de un sujeto de Derecho a otro, de modo que la exención es definitiva para la sociedad bancaria que realiza la retrocesión en beneficio de una fundación bancaria, sujeto de Derecho diferente.

(véanse los apartados 77 a 82)

3. Ante un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características generales del régimen de que se trate, para comprobar si contiene elementos de ayuda, sin estar obligada a examinar cada caso concreto en que se aplique. Por consiguiente, cuando se demuestra que un régimen de ayudas beneficia a determinadas empresas, la circunstancia de que, en su caso, se acojan también a ella beneficiarios que no son empresas no desvirtúa tal observación, suficiente para aplicar el artículo 87 CE, apartado 1.

(véanse los apartados 91 y 92)

4. El artículo 87 CE, apartado 1, prohíbe las ayudas «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas. Una ayuda puede tener carácter selectivo con arreglo a esta disposición incluso cuando afecte a todo un sector económico.

Así sucede en el caso de las medidas fiscales que comprenden bien una reducción o una exención impositiva, bien un aplazamiento del pago, que sólo se aplican al sector bancario y, dentro de ese sector, benefician únicamente a las empresas que realizan determinadas operaciones. Al no aplicarse a todos los operadores económicos y suponer, en realidad, una excepción al régimen fiscal ordinario, no cabe considerarlas como medidas generales de política fiscal o económica.

Tales medidas fiscales deben, por tanto, considerarse prohibidas con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, dado que no constituyen una adaptación del régimen general a las características específicas de las empresas bancarias, sino que fueron concebidas como un medio para mejorar la competitividad de determinadas empresas en un determinado momento de la evolución del sector.

(véanse los apartados 94 a 101)

5. El artículo 87 CE, apartado 1, prohíbe las ayudas que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falseen o amenacen falsear la competencia. En el marco de su apreciación de ambos requisitos, la Comisión no está obligada a acreditar la incidencia real de las ayudas sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente a examinar si tales ayudas pueden afectar a dichos intercambios y falsear la competencia.

En definitiva, la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común debe afirmarse desde el momento en que dicha ayuda tenga o pueda tener una incidencia sobre los intercambios comerciales intracomunitarios y un efecto de distorsión de la competencia existente en éstos. En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda. A este respecto, el hecho de que un sector económico haya sido objeto de liberalización a escala comunitaria puede caracterizar una repercusión real o potencial de las ayudas sobre la competencia, así como su efecto sobre los intercambios entre Estados miembros. Por otra parte, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en los intercambios intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión. Además, el fortalecimiento de una empresa que, hasta entonces, no participaba en los intercambios intracomunitarios puede colocarla en una situación que le permita penetrar en el mercado de otro Estado miembro.

Por consiguiente, deben considerarse prohibidas las desgravaciones fiscales que refuercen la posición de las empresas beneficiarias frente a las empresas que operan en los intercambios intracomunitarios, en especial en el contexto de un importante proceso de liberalización a escala comunitaria en el sector de los servicios financieros que intensificó la competencia que podía resultar ya de la libre circulación de capitales prevista en el Tratado.

(véanse los apartados 110, 111 y 114 a 119)

6. Para la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, la Comisión goza de una amplia facultad

discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario. El órgano jurisdiccional comunitario, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, no puede sustituir la apreciación de la autoridad competente en la materia por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si esta última apreciación incurre en un error manifiesto o en desviación de poder.

La Comisión no incurre en error manifiesto de apreciación al excluir la calificación de «proyecto de interés común europeo» a efectos del artículo 87 CE, apartado 3, letra b), en relación con determinadas medidas fiscales que se dirigen esencialmente a mejorar la competitividad de los operadores establecidos en un Estado miembro, con el único objetivo de reforzar su posición competitiva en el mercado interior. No cabe objetar frente a dicha institución que dichas medidas suponen la culminación de un proceso de privatización, puesto que no puede considerarse que un proceso de este tipo emprendido por un Estado miembro constituya, por sí mismo, un proyecto de interés común europeo.

La Comisión tampoco incurre en error manifiesto de apreciación al considerar que unas medidas, cuyo efecto principal es mejorar la competitividad de los beneficiarios de la ayuda en un sector caracterizado por una competencia internacional intensa y que están destinadas, en realidad, a reforzar la posición de dichos beneficiarios con respecto a los competidores que no lo son, no cumplen el requisito de no alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, que deben cumplir las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

(véanse los apartados 135, 138 a 140, 142, 144 y 147 a 149)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 15 de diciembre de 2005 (*)

«Recurso de anulación – Ayudas de Estado – Decisión 2002/581/CE – Ventajas fiscales concedidas a los bancos – Motivación de la Decisión – Calificación de ayuda de Estado – Requisitos – Compatibilidad con el mercado común – Requisitos – Proyecto importante de interés común europeo – Desarrollo de determinadas actividades»

En el asunto C-66/02,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 21 de febrero de 2002,

República Italiana, representada inicialmente por el Sr. U. Leanza, posteriormente por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Di Bucci y R. Lyal, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann (Ponente), R. Schintgen, G. Arestis y J. Klu?ka, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de febrero de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la República italiana solicita la anulación de la Decisión 2002/581/CE de la Comisión, de 11 de diciembre de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por Italia en favor de los bancos (DO 2002, L 184, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico nacional

2 En Italia, la Ley nº 218, de 30 de julio de 1990, que establece disposiciones en materia de reestructuración y fortalecimiento patrimonial de las entidades de crédito de Derecho público (GURI nº 182, de 6 de agosto de 1990, p. 8; en lo sucesivo, «Ley nº 218/90»), emprendió una reforma del sistema bancario.

3 Esta Ley hizo posible la transformación de las entidades de crédito de Derecho público en sociedades anónimas. A tal fin, un banco público podía ceder su negocio bancario a una sociedad anónima, de forma que quedaran separadas la persona jurídica cedente, denominada en la práctica «fundación bancaria» (en lo sucesivo, «fundación bancaria»), que era la propietaria de las participaciones, y la sociedad anónima cesionaria (en lo sucesivo, «sociedad bancaria»), única titular de la actividad bancaria. La fundación bancaria administraba su participación en el capital de la sociedad bancaria y utilizaba los ingresos de ella derivados para desarrollar su obra social.

4 En las operaciones de cesión de empresas bancarias también se transfirieron asimismo a las sociedades bancarias haberes no activos, es decir, no utilizados directamente en el proceso de producción. Estos haberes incrementaban el patrimonio de dichas sociedades. Como consecuencia de lo anterior, ante un mismo resultado operativo, las sociedades bancarias presentaron resultados menos favorables en términos de rentabilidad que los bancos competidores.

5 Las participaciones de las entidades de crédito de Derecho público en el capital de la Banca d'Italia también se transfirieron a las sociedades bancarias. No podían atribuirse a las fundaciones bancarias, debido a que éstas no estaban comprendidas en el grupo de las instituciones autorizadas a poseer tales participaciones.

6 El artículo 2 de la Ley nº 489, de 26 de noviembre de 1993, por la que se prorroga el plazo señalado en el artículo 7, apartado 6, de la Ley nº 218/90 (GURI nº 284, de 3 de diciembre de

1993, p. 4; en lo sucesivo, «Ley nº 489/93»), impuso a las entidades bancarias públicas la obligación de transformarse para el 30 de junio de 1994, a más tardar, en sociedades anónimas.

7 La Ley nº 461, de 23 de diciembre de 1998, por la que se habilita al Gobierno para proceder a la reordenación de la normativa civil y fiscal de los organismos mencionados en el artículo 11, apartado 1, del Decreto legislativo nº 356, de 20 de noviembre de 1990, así como del régimen fiscal de las operaciones de reestructuración bancaria (GURI nº 4, de 7 de enero de 1999, p. 4; en lo sucesivo, «Ley nº 461/98»), facultó al Gobierno italiano para llevar a cabo una nueva reforma de la normativa aplicable al sector bancario, en particular en materia de reestructuraciones.

8 Su artículo 2, apartado 1, letra m), introdujo la posibilidad de que las fundaciones bancarias que hubieran efectuado las modificaciones estatutarias prescritas por dicha reforma poseyeran participaciones en la Banca d'Italia.

9 El Decreto legislativo nº 153, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece, de conformidad con el artículo 1 de la Ley nº 461, de 23 de diciembre de 1998, la normativa civil y fiscal de los organismos mencionados en el artículo 11, apartado 1, del Decreto legislativo nº 356, de 20 de noviembre de 1990, y el régimen fiscal de las operaciones de reestructuración bancaria (GURI nº 125, de 31 de mayo de 1999, p. 4; en lo sucesivo, «Decreto nº 153/99»), ejecutó la delegación otorgada por la Ley nº 461/98 e introdujo las ventajas fiscales siguientes:

- Reducción al 12,5 % del tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPEG) para los bancos que realizasen una fusión o una reestructuración similar, durante los cinco períodos impositivos siguientes, a condición de que los beneficios se ingresasen en una reserva especial sometida a una condición de no distribución durante un período de tres años. Los beneficios que era posible ingresar en la reserva especial no podían sobrepasar el 1,2 % de la diferencia entre la suma total de créditos y débitos de los bancos que hubieran participado en la fusión y el agregado similar del mayor de los bancos que hubieran participado en dicha operación (artículos 22, apartado 1, y 23, apartado 1).
- Neutralidad fiscal para las operaciones de retrocesión al organismo que aporta bienes y activos no indispensables para realizar el objeto social, transferidos anteriormente a las sociedades bancarias con arreglo a la Ley nº 218/90 (artículo 16, apartado 3).
- Aplicación de un canon fijo en lugar vez de los impuestos adeudados en concepto de las operaciones a que se refieren los dos guiones anteriores (artículos 24, apartado 1, y 16, apartado 5).
- Neutralidad fiscal, a efectos del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los bienes inmuebles, en relación con esas mismas operaciones (artículos 24, apartado 1, y 16, apartado 5).
- Exención de impuestos para la transferencia de las sociedades bancarias a las fundaciones bancarias de las participaciones en el capital de la Banca d'Italia (artículo 27, apartado 2).

Decisión impugnada

10 A raíz de una pregunta parlamentaria, la Comisión de las Comunidades Europeas, mediante escrito de 24 de marzo de 1999 remitido en el marco de sus competencias en materia de ayudas de Estado, solicitó a las autoridades italianas información para apreciar el alcance y los efectos de la Ley nº 461/98.

11 Mediante escritos de 24 de junio y 2 de julio de 1999, las autoridades italianas le facilitaron

información sobre dicha Ley y sobre el Decreto nº 153/99.

12 Mediante escrito de 23 de marzo de 2000, la Comisión comunicó a las autoridades italianas que, en su opinión, la Ley nº 461/98 y el Decreto nº 153/99 podían contener elementos de ayuda y les instó a no ejecutar las medidas de que se trata. El 12 de abril de 2000, las autoridades italianas le respondieron que habían suspendido su aplicación, y posteriormente, el 14 de junio de 2000, le facilitaron información complementaria.

13 El importe máximo teórico de las ventajas fiscales obtenidas por la reducción al 12,5 % del tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, concedida en virtud de los artículos 22, apartado 1, y 23, apartado 1, del Decreto nº 153/99, fue estimado por las autoridades italianas en 5,358 billones de ITL, es decir, 2.767 millones de euros, por las 76 operaciones realizadas a lo largo de los años 1998, 1999 y 2000.

14 Mediante escrito de 25 de octubre de 2000, la Comisión notificó al Gobierno italiano su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Esta Decisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 2001, C 44, p. 2).

15 Al término del procedimiento, la Comisión concluyó que la República Italiana había aplicado ilegalmente la Ley nº 461/98 y el Decreto nº 153/99, infringiendo el artículo 88 CE, apartado 3. Consideró que, salvo la exención de impuestos para determinadas transferencias de participaciones en el capital de la Banca d'Italia, prevista en el artículo 27, apartado 2, del Decreto nº 153/99, las medidas fiscales aplicadas constituían un régimen de ayudas estatales incompatible con el mercado común. Tales medidas conferían una ventaja a los bancos en la medida en que les permitían aumentar su propia dimensión y beneficiarse de economías de escala a un coste menor.

16 En consecuencia, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, puntualizando que la Ley nº 461/98 y el Decreto nº 153/99 introducían también ventajas fiscales a favor de las fundaciones bancarias, pero que estas ventajas no eran objeto de examen en dicha Decisión.

17 La Decisión impugnada está redactada en los siguientes términos:

«Artículo 1

Con excepción de las medidas contempladas en el artículo 2, el régimen de ayudas estatales aplicado por Italia en virtud de la [Ley nº 461/98] y del [Decreto nº 153/99], especialmente con arreglo a los párrafos 3 y 5 del artículo 16, al párrafo 1 del artículo 22, al párrafo 1 del artículo 23, al párrafo 1 del artículo 24 y al párrafo 2 del artículo 27 del [Decreto nº 153/99], es incompatible con el mercado común.

Artículo 2

Las medidas de desgravación contempladas en el párrafo 2 del artículo 27 del [Decreto nº 153/99] no constituyen ayudas estatales en la medida en que la doble operación que constituye la atribución de las participaciones en el capital de la Banca d'Italia a la sociedad cesionaria y la subsiguiente transferencia a la fundación no tenga efectos en el balance de la sociedad cesionaria.

Artículo 3

Italia deberá suprimir el régimen mencionado en el artículo 1.

Artículo 4

1. Italia deberá adoptar todas las medidas necesarias con el fin de recuperar de los beneficiarios las ayudas concedidas sobre la base del régimen a que se refiere el artículo 1 que ya se hubieren puesto ilegalmente a su disposición.

2. Se deberá proceder a la recaudación sin demora y según los procedimientos del Derecho interno, a condición de que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión. La ayuda que deberá recuperarse incluye los intereses desde la fecha en que la ayuda se puso a disposición de los beneficiarios hasta la fecha de la recaudación efectiva. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas regionales.

[...]»

Pretensiones de las partes

18 La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la Decisión impugnada en la medida en que no cumple los requisitos exigidos para que las medidas fiscales de acompañamiento de la reforma del sistema bancario italiano puedan calificarse de «ayudas estatales».
- Condene en costas a la Comisión.

19 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

Otros procedimientos pendientes ante el juez comunitario

20 Mediante demandas presentadas ante la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 21 de febrero de 2002 y el 11 de abril de 2002, l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) (T?36/02), la Banca Sanpaolo IMI SpA (T?37/02), la Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (T?39/02), la Banca di Roma SpA (T?40/02), la Mediocredito Centrale SpA (T?41/02), la Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (T?42/02) y la Compagnia di San Paolo Srl (T?121/02) interpusieron también recursos contra la Comisión con objeto de anular la Decisión impugnada en el presente asunto. Ante el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad de los recursos, basada en la falta de interés individual de las demandantes, ya que, en su opinión, las ayudas de que se trata no son ayudas individuales, sino que corresponden a un régimen de ayudas. Mediante autos de fecha 9 de julio de 2003, el Tribunal de Primera Instancia suspendió los siete procedimientos a la espera de la sentencia que el Tribunal de Justicia había de pronunciar en el presente asunto. Las demandantes interpusieron recursos de casación contra los autos de suspensión en los asuntos T?36/02, T?37/02, T?39/02, T?40/02, T?41/02 y T?42/02. Mediante auto del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2003, ABI y otros/Comisión (asuntos acumulados C?366/03 P a C?368/03 P, C?390/03 P, C?391/03 P, y C?394/03 P, no publicado en la Recopilación) se declaró la inadmisibilidad manifiesta de dichos recursos de casación.

21 Mediante resolución de 11 de febrero de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de marzo de 2004 (C?148/04), la Commissione tributaria provinciale di Genova (Italia) planteó una

petición de decisión prejudicial sobre la validez de la Decisión impugnada, así como sobre la interpretación de los artículos 87 CE y siguientes, del artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1) y de los principios generales del Derecho comunitario, petición sobre la que el Tribunal de Justicia se pronuncia hoy en sentencia separada.

Sobre el recurso

22 La República Italiana plantea cinco motivos, basados en infracciones del artículo 253 CE, del principio de respeto del derecho de defensa, del artículo 87 CE, apartado 1, del artículo 87 CE, apartado 3, letra b), y del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

Sobre el motivo basado en infracción del artículo 253 CE

Alegaciones de las partes

23 La República Italiana sostiene que la Comisión incumplió la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE.

24 El motivo planteado se subdivide en tres partes:

- La Decisión impugnada adolece de falta de motivación desde el punto de vista de la apreciación del fomento de la competencia en el sector bancario.
- Dicha Decisión examina, sin diferenciarlas, las alegaciones expuestas por el Gobierno italiano, por una parte, sobre la cuestión de la calificación de las medidas fiscales controvertidas como ayudas estatales a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, y, por otra parte, sobre aquella, distinta, de una eventual declaración de compatibilidad basada en el artículo 87 CE, apartado 3.
- Tal Decisión elabora una motivación insuficiente, errónea y contradictoria para excluir que las medidas fiscales controvertidas puedan considerarse compatibles con el Tratado CE con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3.

25 La Comisión refuta las alegaciones de la demandante. Considera que la Decisión impugnada cumple los requisitos establecidos por la jurisprudencia en materia de motivación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

26 Conforme a reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. La motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. Esta exigencia debe apreciarse en función de las circunstancias del caso, en particular, del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por el acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartado 48).

– Sobre la primera parte del motivo

27 En la primera parte de su motivo, la República Italiana alega falta de motivación de la Decisión impugnada desde el punto de vista de la apreciación del fomento de la competencia en el sector bancario.

28 Esta alegación general viene seguida por una exposición que la desarrolla que, en esencia, se limita a describir la evolución de la normativa del sector bancario italiano, sin aportar elementos precisos en cuanto al contenido de la imputación formulada.

29 La descripción detallada de la evolución del Derecho aplicable pone de relieve, en concreto, la Ley nº 218/90.

30 La parte demandante presenta esta Ley como el comienzo de una operación de modificación en profundidad del sistema bancario italiano, caracterizado por entonces por el dominio del sector público, toda vez que establecía los instrumentos jurídicos necesarios para poder transformar los bancos públicos en sociedades anónimas.

31 La Ley nº 461/98, por su parte, viene presentada como la última fase del proceso de reforma del sistema de crédito italiano.

32 Según la República Italiana, dicha Ley era necesaria, sobre todo, para eliminar o, en cualquier caso, reducir definitivamente la presencia del sector público en el ámbito bancario y para rematar el proceso de privatización y reestructuración del sistema bancario italiano, iniciado por la Ley nº 218/90.

33 La parte demandante puntualiza que la Ley nº 461/98 tenía como objetivo:

– Favorecer las operaciones dirigidas a aumentar las dimensiones de los bancos o grupos bancarios.

– Permitir la retrocesión a las fundaciones bancarias, en régimen de neutralidad fiscal, de los haberes no activos pertenecientes a las sociedades bancarias, que se les habían transferido al aplicar la Ley nº 218/90.

34 La necesidad de llevar a término el proceso de privatización iba pareja con un proyecto dirigido a realizar una reforma fiscal en un contexto general de reducción de la presión fiscal sobre las actividades productivas.

35 Dada su formulación, y en el contexto del conjunto de los escritos presentados por las partes, la primera parte del motivo examinado debe entenderse en el sentido de que imputa una falta de indicación, en la Decisión impugnada, de los motivos por los que la Comisión calificó de ayudas estatales la Ley nº 461/98 y el Decreto nº 153/99, cuando tan sólo eran continuación de la Ley nº 218/90 que, por su parte, no había sido cuestionada por la Comisión con respecto a las normas relativas a las ayudas estatales.

36 Sobre este particular, es preciso señalar que, en los considerandos 16, 30 y 32 de la Decisión impugnada, la Comisión:

– Resumió la descripción hecha por el Gobierno italiano, durante el procedimiento, de la evolución de la normativa del sector bancario italiano.

– Recordó la alegación de dicho Gobierno de que la Ley nº 218/90 y el Decreto nº 153/99

deberían considerarse parte del mismo proceso dirigido a modernizar el sector bancario italiano.

– Recordó el objetivo, perseguido por el Estado miembro afectado, de consolidar y reestructurar dicho sector.

37 Cabe señalar que la Comisión expone, posteriormente, en los considerandos 51 a 54 de la Decisión impugnada, las razones por las que, en su opinión, el hecho de que no se cuestionara la Ley nº 218/90 con respecto a las normas relativas a las ayudas estatales no afecta a la calificación que la Comisión dio a la Ley nº 461/98 y al Decreto nº 153/99 a la luz de esas mismas normas.

38 En primer lugar, en lo referente a la circunstancia de que no cuestionó la Ley nº 218/90, la Comisión subraya que el Gobierno italiano no le notificó tal Ley. Añade que se limitó a examinar ciertos aspectos de dicha Ley en relación con algunos casos concretos y que la justificación admitida por lo que se refiere a estos aspectos no se aplica a las medidas de que se trata en el presente asunto.

39 Por otra parte, la Comisión destaca que, desde finales de 1992, se había llevado a cabo, con escasas excepciones, la transformación de los bancos públicos en sociedades anónimas y que la Ley nº 489/93 dio carácter de obligatoriedad a dicha transformación.

40 Además, según la Comisión, el hecho de que en aquel momento no formulase objeciones contra las otras medidas, quizá más similares a las introducidas por el Decreto nº 153/99, no implica que tenga que considerar favorablemente a estas últimas. Una exención fiscal de las transferencias de activos de la fundación bancaria a la sociedad bancaria no debe necesariamente evaluarse de la misma manera que la exención de una operación similar de retrocesión de la sociedad bancaria a la fundación. Efectivamente, la concesión de bienes instrumentales a la sociedad bancaria pudo facilitar la transformación de los bancos públicos en sociedades anónimas, mientras que la retrocesión a las fundaciones –exenta de impuestos– de dichos activos, revaluados en su caso, tiene por objetivo y por efecto mejorar los índices de rentabilidad de la sociedad bancaria.

41 Por último, según la Comisión, la Ley nº 218/90 sigue siendo una medida *ad hoc* que puede justificarse, a primera vista, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de su adopción. Sin embargo, las medidas de que se trata en el presente asunto no pueden en modo alguno considerarse compatibles con el mercado común.

42 De lo anterior se desprende que, contrariamente a la afirmación de la República Italiana, la Comisión proporcionó, en la Decisión impugnada, una motivación en respuesta a las alegaciones que se le formulaban.

43 Dicha motivación, con independencia de la cuestión de su fundamento, bastaba para que los interesados pudieran conocer las razones de la Decisión impugnada sobre tales alegaciones y el Tribunal de Justicia pudiera ejercer su control.

44 En consecuencia, debe desestimarse la primera parte del motivo examinado.

– Sobre la segunda parte del motivo

45 En la segunda parte de su motivo, la República Italiana imputa a la Comisión no haber proporcionado motivaciones diferentes por lo que se refiere, por una parte, a la cuestión de la calificación de las medidas fiscales controvertidas en relación con el artículo 87 CE, apartado 1, y, por otra parte, a aquella, distinta, de una eventual declaración de compatibilidad basada en el

artículo 87 CE, apartado 3.

46 Sobre este particular, procede señalar que el cumplimiento de la obligación de motivar ha de apreciarse, en primer lugar, en función de su contenido más que de su forma de presentación.

47 En cualquier caso, baste declarar que, en el presente asunto, la Comisión examinó, en los considerandos 32 a 43 de la Decisión impugnada, la cuestión de la calificación de las medidas fiscales controvertidas en relación con el artículo 87 CE, apartado 1, y, por otro lado, en los considerandos 45 a 48 de la misma Decisión, la cuestión de la posible aplicación del artículo 87 CE, apartado 3.

48 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda parte del motivo examinado.

– Sobre la tercera parte del motivo

49 En la tercera parte de su motivo, la República Italiana reprocha a la Comisión una motivación insuficiente, errónea y contradictoria de la Decisión impugnada en lo referente a la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letras b) o c).

50 A este respecto, es preciso recordar que la Comisión, en los considerandos 45 a 48 de la Decisión impugnada, expone el razonamiento que la conduce a concluir que las medidas fiscales controvertidas no pueden ser declaradas compatibles con el Tratado con arreglo a dichas disposiciones.

51 En particular, señala que el refuerzo del sistema bancario italiano no puede considerarse como un «proyecto importante de interés común europeo», en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra b), desde el momento en que los principales beneficiarios son los operadores económicos de un Estado miembro y no el conjunto de la Comunidad, y no se garantiza el fomento de un proyecto concreto, específico y definido.

52 En cuanto a la compatibilidad de las medidas fiscales controvertidas respecto del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en relación con el «desarrollo de determinadas actividades» económicas, la Comisión indica que, a su juicio, no se reúnen las condiciones de aplicación de las Directrices comunitarias contenidas en su Comunicación 1999/C 288/02, relativa a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO 1999, C 288, p. 2). El régimen no se limita a la pequeña y mediana empresa. Las ayudas no se notificaron individualmente a la Comisión y no se presentó ningún plan de reestructuración. En general, los bancos beneficiarios de la ayuda no estaban en crisis y el objetivo de la ayuda no consiste en restablecer la rentabilidad económico-financiera a largo plazo. Las Directrices exigen la aprobación de medidas destinadas a compensar, en la medida de lo posible, las posibles repercusiones negativas de la ayuda sobre los competidores. La Comisión señala que, en el presente caso, en realidad la ayuda está destinada a reforzar la posición de los beneficiarios con relación a los competidores que no son beneficiarios. Las medidas de desgravación no pueden calificarse de ayudas a la inversión o ayudas para otros tipos de gastos, en cuyo caso podrían considerarse compatibles. Ninguna otra característica del régimen da lugar a considerarlo compatible por otros motivos en virtud del artículo 87 CE, apartado 3), letra c). La institución demandada añade que no se cumple el requisito, exigido por esta última disposición, de que las ayudas «no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común». En efecto, a diferencia de medidas anteriores derivadas, en particular, de la Ley nº 218/90, que pueden haber facilitado la adopción de la forma de sociedad anónima por parte de los bancos públicos al reducir, desde el punto de vista de la competencia, desequilibrios en relación con otros bancos, el efecto principal de las medidas de que se trata fue mejorar la competitividad de los beneficiarios en un sector caracterizado por una competencia internacional intensa.

53 Es preciso admitir que la motivación así presentada por la Comisión, con independencia de la cuestión de su fundamento, bastaba para que los interesados pudieran conocer las razones de la Decisión impugnada sobre la cuestión examinada y el Tribunal de Justicia pudiera ejercer su control.

54 Por lo demás, la imputación formulada por la República Italiana en cuanto al carácter erróneo y contradictorio de la motivación contiene, en realidad, una impugnación de su fundamento, e incluso la alegación de la insuficiencia de motivación de un cambio en la posición anteriormente adoptada por la Comisión. En particular, el Gobierno italiano alega que la observación de la Comisión, contenida en la Decisión impugnada, de que los principales beneficiarios del régimen de que se trata son los operadores de un Estado miembro y no la Comunidad, «resulta totalmente reductora y gratuita». Por otra parte, afirma que la observación de la Comisión de que el régimen de que se trata no garantiza el fomento de un proyecto concreto, preciso y definido es «totalmente infundada, amén de contradictoria». Por último, respecto de la cuestión de la compatibilidad de una ayuda destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades, sostiene que el razonamiento de la Comisión es «contradictorio» y no presenta «coherencia alguna» con las conclusiones a las que llegó en otros asuntos y de las que se ha apartado claramente en el presente caso.

55 Pues bien, como se ha recordado en el apartado 26 de la presente sentencia, la cuestión del fundamento de la motivación de un acto pertenece al ámbito de la legalidad de éste. Por lo tanto, no cabe examinar la impugnación del fundamento de dicha motivación en la fase del control del cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 253 CE.

56 Además, por lo que respecta a la motivación de la distinta posición adoptada por la Comisión en relación con asuntos anteriores, la Decisión impugnada contiene, en los considerandos 51 a 54, la indicación de los elementos que, según la institución, distinguen las

situaciones comparadas y, por consiguiente, justifican dicha posición.

57 Por consiguiente, debe desestimarse también la tercera parte del motivo examinado.

58 De todo lo anterior se desprende que el motivo basado en infracción del artículo 253 CE debe desestimarse en su totalidad.

Sobre el motivo basado en vulneración del principio de respeto del derecho de defensa

Alegaciones de las partes

59 La República Italiana alega que la Comisión articuló por primera vez en la Decisión impugnada imputaciones específicas sobre las medidas fiscales controvertidas, tomadas en materia de imposición indirecta, sin haber dado previamente al Gobierno italiano y a los beneficiarios la oportunidad de facilitar aclaraciones. En su opinión, la Comisión vulneró así el principio de respeto del derecho de defensa.

60 La Comisión considera que esta alegación constituye un motivo nuevo, inadmisibles con arreglo al artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, por haberse invocado por primera vez en la fase de réplica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

61 A tenor del artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

62 En su recurso, la República Italiana no invocó el motivo basado en la violación del derecho de defensa durante el procedimiento que condujo a la Decisión impugnada.

63 Sólo invocó tal motivo en la fase de réplica, sin fundarlo en razones de hecho y de Derecho que hubieran aparecido durante el procedimiento.

64 Por lo tanto, el motivo de que se trata es un motivo nuevo que, como tal, debe declararse inadmisibles.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1

Alegaciones de las partes

65 La República Italiana afirma que la Comisión infringió el artículo 87 CE, apartado 1, al calificar de ayudas estatales las medidas fiscales controvertidas.

66 El motivo invocado se subdivide en seis partes.

67 En la primera parte, la demandante alega que la Decisión impugnada se basa en una premisa errónea por lo que respecta a la reducción al 12,5 % del tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas para los bancos que emprendan una fusión o una reestructuración similar. Esta reducción se concede no sobre los ingresos totales del banco que emprenda una fusión o una operación de reestructuración análoga, sino únicamente sobre la parte del ingreso que se asigna a una reserva especial. Además, la imposición reducida no puede sobrepasar el límite global del 1,2 % del agregado mencionado en los artículos 22, apartado 1, y 23, apartado 1, del Decreto nº 153/99. Por último, añade que la Comisión no tuvo en cuenta la condición de que la reserva especial no podía distribuirse a los accionistas durante un período de tres años.

68 En las otras cinco partes de su motivo, la República Italiana sostiene que las medidas controvertidas:

- No dan lugar a ninguna transferencia de recursos del Estado ni a una renuncia, por parte de éste, a determinados ingresos fiscales.
- No constituyen ayudas estatales, porque también disfrutaban de ellas algunos beneficiarios, como holdings, que no son empresas a efectos del artículo 87 CE, apartado 1.
- No presentan un carácter selectivo, como alega la Comisión, sino, por el contrario, un carácter general, en la medida en que contienen exigencias no discriminatorias y no discrecionales en su aplicación.
- No afectan a los intercambios comerciales entre los Estados miembros o, como máximo, sólo les afectan parcialmente, en cuyo caso sólo debería ordenarse una recuperación parcial de las ayudas.
- No falsean la competencia.

69 Por lo que respecta, más concretamente, a las medidas contenidas en el artículo 16, apartado 3, del Decreto nº 153/99 y que establecen la neutralidad fiscal de las operaciones de retrocesión de los bienes y activos no indispensables para alcanzar el objeto social, la República Italiana considera que no han dado lugar a una ventaja económica consistente en una exención impositiva para la sociedad que realice la retrocesión, sino a una mera transferencia de la carga fiscal de ésta al sujeto a quien se atribuyen los bienes retrocedidos y a una posposición de los plazos de pago del impuesto, del acto de retrocesión al momento posterior de realización de dichos bienes.

70 La Comisión alega que la República Italiana presentó únicamente en la fase de réplica la alegación de que también disfrutaban del artículo 16, apartado 3, del Decreto nº 153/99, en cuanto que establece la neutralidad fiscal de las operaciones de retrocesión de los bienes y activos no indispensables, beneficiarios que no son empresas a efectos del artículo 87 CE, apartado 1. En su opinión, esta alegación constituye un motivo nuevo, inadmisibles en virtud del artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

71 Igualmente, alega que la demandante presentó únicamente en la fase de réplica la alegación de que una ayuda puede afectar sólo parcialmente a los intercambios comerciales entre Estados miembros y, por tanto, ser sólo reembolsable en parte. Considera que la solicitud de reducción del importe que se ha de reembolsar constituye una nueva pretensión, que modifica el objeto del litigio e infringe el artículo 19 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia (actualmente, artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia) y el artículo 38 del Reglamento de Procedimiento.

72 Por lo demás, la Comisión considera que está infundado el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la primera parte, basada en el carácter erróneo de la premisa relativa a la reducción del tipo del impuesto sobre sociedades

73 Contrariamente a lo alegado por la República Italiana, la Comisión no hizo referencia a una reducción del tipo impositivo concedida sobre los ingresos totales del banco. En el considerando 5 de la Decisión impugnada, mencionó la reducción de que se trata por lo que respecta a los beneficios que se asignen a una reserva especial, asignación que constituye una condición para la reducción. En cualquier caso, la consideración eventual de una reducción aplicable a todos los ingresos del banco habría incidido en la Decisión impugnada en cuanto al análisis del alcance de la ayuda, pero no en cuanto a su existencia.

74 Por otra parte, en el mismo considerando de la Decisión impugnada, la Comisión mencionó expresamente el límite global del 1,2 % y la restricción de no distribución durante tres años, invocados por la República Italiana y previstos en el Decreto nº 153/99.

75 Por lo tanto, debe desestimarse la primera parte del motivo examinado.

– Sobre la segunda parte, relativa al requisito de financiación por el Estado o mediante fondos estatales de las medidas controvertidas

76 El artículo 87 CE, apartado 1, alude a «las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma».

77 Conforme a reiterada jurisprudencia, el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véanse, en particular, las sentencias de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, Rec. p. I-8365, apartado 38, y de 15 de julio de 2004, *España/Comisión*, C-501/00, Rec. p. I-6717, apartado 90, y la jurisprudencia allí citada).

78 De ello se deduce que una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (véase la sentencia de 15 de marzo de 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 14). Igualmente, una medida que otorgue a determinadas empresas una reducción impositiva o un aplazamiento del pago del impuesto normalmente debido puede constituir una ayuda de Estado.

79 En el presente caso, las medidas controvertidas consisten en:

– Una reducción del tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.

– Exenciones impositivas concedidas como dispositivos que garantizan la neutralidad fiscal de las operaciones contempladas, es decir, la omisión de asociar efectos fiscales al cumplimiento de las condiciones de existencia de un impuesto, cuyo pago queda así aplazado a la fecha de una

eventual operación ulterior de la misma naturaleza.

- La aplicación de un impuesto fijo en vez de los impuestos normalmente debidos en relación bien con una operación de fusión o de reestructuración similar, bien con una operación de retrocesión de bienes y de activos no indispensables para la consecución del objeto social.
- Una exención impositiva en caso de transferencia por parte de las sociedades bancarias, a las fundaciones bancarias, de las participaciones en el capital de la Banca d'Italia.

80 Por tanto, dichas medidas comprenden bien una reducción impositiva vinculada a la aplicación de un tipo menor o a la sustitución de los impuestos normalmente debidos por un impuesto fijo, bien una exención impositiva en caso de plusvalía efectiva en una retrocesión de bienes no indispensables para la consecución del objeto social o, como señala el considerando 39 *in fine* de la Decisión impugnada, cuando una sociedad bancaria que transfiere a una fundación bancaria sus participaciones en la Banca d'Italia obtenga un beneficio de la operación, en particular, si dichas participaciones se obtuvieron inicialmente a título gratuito y se transfieren a la fundación a título oneroso o sometiénolas a una revaluación.

81 Por consiguiente, las desgravaciones fiscales de que se trata se conceden mediante fondos estatales en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

82 Esta conclusión no queda desvirtuada, en lo referente a las medidas que establecen la neutralidad fiscal de operaciones de retrocesión, por la alegación de que el pago del impuesto normalmente debido únicamente se aplaza a la fecha de una eventual realización ulterior del mismo bien. En efecto, no sólo el aplazamiento del pago de una deuda tributaria puede constituir una ayuda estatal, sino que, sobre todo, una retrocesión como la contemplada en el presente caso lleva a cabo un traspaso de la propiedad del bien de un sujeto de Derecho a otro, de modo que la exención es definitiva para la sociedad bancaria que realiza la retrocesión en beneficio de una fundación bancaria, sujeto de Derecho diferente.

83 Por lo tanto, debe desestimarse la segunda parte del motivo examinado.

- Sobre la tercera parte, relativa a la cualidad de los beneficiarios de la medida que establece la neutralidad fiscal de las operaciones de retrocesión de los bienes y activos no indispensables para alcanzar el objeto social

84 La República Italiana alegó, en la fase de réplica, que beneficiarios que no son empresas a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, también disfrutaban de la medida que establece la neutralidad fiscal de las operaciones de retrocesión de los bienes y activos no indispensables para la consecución del objeto social.

85 Es preciso recordar que, conforme al artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

86 No obstante, también cabe recordar que debe considerarse admisible un motivo que constituya la ampliación de un motivo enunciado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de interposición del recurso (sentencias de 19 de mayo de 1983, Verros/Parlamento, 306/81, Rec. p. 1755, apartado 9, y de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo, C-301/97, Rec. p. I-8853, apartado 169).

87 En su recurso, la República Italiana invocó el motivo examinado, basado en infracción del artículo 87 CE, apartado 1, al sostener que la Comisión había incumplido varias de los requisitos

recogidos en dicha disposición.

88 La alegación, contenida en la réplica, de que las medidas también aprovechan a beneficiarios que no son empresas, constituye una ampliación de un motivo inicialmente expuesto. Se refiere a uno de los requisitos acumulativos a los que se supedita la aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. La alegación correspondiente está contenida implícitamente en el motivo invocado.

89 Por consiguiente, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

90 Sobre el fondo, procede señalar que las medidas controvertidas corresponden a un régimen de ayudas.

91 Ante un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características generales del régimen de que se trate, para comprobar si contiene elementos de ayuda, sin estar obligada a examinar cada caso concreto en que se aplique (véanse, en particular, las sentencias de 19 de octubre de 2000, Italia y Sardeña Lines/Comisión, asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99, Rec. p. I-8855, apartado 51, y de 29 de abril de 2004, Grecia/Comisión, C-278/00, Rec. p. I-3997, apartado 24).

92 En el presente caso, está demostrado que la disposición fiscal examinada beneficia a las empresas bancarias. La circunstancia de que, en su caso, se acojan también a ella beneficiarios que no son empresas no desvirtúa tal observación, suficiente para aplicar el artículo 87 CE, apartado 1, a un régimen de ayudas.

93 Por lo tanto, debe desestimarse la tercera parte del motivo examinado.

– Sobre la cuarta parte, relativa al requisito de selectividad de las medidas controvertidas

94 El artículo 87 CE, apartado 1, prohíbe las ayudas «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas.

95 Una ayuda puede tener carácter selectivo con arreglo a dicha disposición incluso cuando afecte a todo un sector económico (véase, en particular, la sentencia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartado 33).

96 En el presente caso, las medidas fiscales controvertidas se aplican al sector bancario. No favorecen a las empresas de otros sectores económicos. A este respecto, procede observar que, en su recurso, la propia República Italiana señala que en las operaciones a las que se refieren las medidas pueden participar también otras sociedades, como sociedades financieras, sociedades de servicios o compañías de seguros, pero que, «en cualquier caso, las ventajas establecidas se atribuyen exclusivamente a los bancos interesados».

97 Además, dentro del sector bancario, las medidas controvertidas benefician únicamente a las empresas que realicen las operaciones señaladas.

98 Por tanto, debe considerarse que las medidas controvertidas son selectivas en relación con otros sectores económicos e incluso dentro del propio sector bancario, sin que sea necesario apreciar si, adicionalmente, la reducción impositiva aplicable en caso de fusión o de reestructuración similar es más ventajosa para las empresas grandes que participen en la operación, como sostiene la Comisión en el considerando 33 de la Decisión impugnada.

99 Puesto que no se aplican a todos los operadores económicos, no cabe considerarlas como

medidas generales de política fiscal o económica.

100 En realidad, suponen una excepción al régimen fiscal ordinario. Las empresas beneficiarias disfrutaban de desgravaciones fiscales a las que no tendrían derecho en el marco de la aplicación normal de dicho régimen y a las que no pueden aspirar empresas de otros sectores que lleven a cabo operaciones análogas o empresas del sector bancario que no realicen operaciones como las señaladas.

101 Las medidas controvertidas no están justificadas por la naturaleza ni la estructura del sistema fiscal de que se trata (véase, por analogía, la sentencia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, Rec. p. 709, apartado 33). No constituyen una adaptación del régimen general a las características específicas de las empresas bancarias. De los autos se desprende que las autoridades nacionales las presentaron expresamente como un medio para mejorar la competitividad de determinadas empresas en un determinado momento de la evolución del sector.

102 Por lo tanto, debe desestimarse la cuarta parte del motivo examinado.

– Sobre las partes quinta y sexta, relativas a los requisitos referentes al perjuicio para los intercambios comerciales entre Estados miembros y al falseamiento de la competencia

103 En el recurso, la República Italiana negó que se cumpliera el requisito del perjuicio para los intercambios comerciales entre Estados miembros. En su réplica, reprochó a la Comisión no haber comprobado si las medidas controvertidas, al no afectar totalmente a dichos intercambios, los afectaban sólo de forma parcial, apreciación que, de haber conducido a esta última respuesta, debería haberse reflejado en el alcance de la recuperación de las ayudas, en aplicación del principio de proporcionalidad.

104 La Comisión considera que esta última alegación constituye una pretensión nueva que modifica el objeto del litigio. De ello deduce que es inadmisibles con arreglo a los artículos 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y 38 del Reglamento de Procedimiento.

105 A este respecto, cabe señalar que estas últimas disposiciones se oponen a la formulación de nuevas pretensiones, que no estuvieran contenidas en el recurso.

106 La alegación cuya admisibilidad se discute se presentó en apoyo de la solicitud de anulación del acto impugnado, contenida en el recurso. No ha sido aducida para modificar dicha solicitud ni para presentar un complemento a ésta.

107 En consecuencia, no cabe calificarla como pretensión nueva.

108 Esta alegación constituye en realidad la ampliación de un motivo invocado en el recurso, de modo que ya no puede ser calificada de motivo nuevo en el sentido del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento (véanse las sentencias, antes citadas, Verros/Parlamento, apartado 9, y Países Bajos/Consejo, apartado 169).

109 Por consiguiente, no se le puede oponer una causa de inadmisión.

110 Sobre el fondo, es preciso recordar que el artículo 87 CE, apartado 1, prohíbe las ayudas que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falseen o amenacen falsear la competencia.

111 En el marco de su apreciación de ambos requisitos, la Comisión no está obligada a acreditar la incidencia real de las ayudas sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y

el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente a examinar si tales ayudas pueden afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec. p. I-3679, apartado 44).

112 En este contexto, el concepto de efectos sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros, que debe entenderse que implica una incidencia sobre dichos intercambios, o incluso solamente la posibilidad de tal incidencia, excluye la pertinencia de una interpretación que haga depender la recuperación total de una ayuda de un criterio de incidencia «total» sobre los intercambios comerciales como oposición a una incidencia «parcial», que sólo permitiría la recuperación de una fracción de dicha ayuda con arreglo al principio de proporcionalidad.

113 Sobre este último punto, es preciso recordar, por lo demás, que la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la constatación de su ilegalidad y que esta recuperación, con objeto de restablecer la situación anterior, no puede, en principio, considerarse una medida desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado (véanse la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, antes citada, apartado 103, y la jurisprudencia citada).

114 En definitiva, la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común debe afirmarse desde el momento en que tenga o pueda tener una incidencia sobre los intercambios comerciales intracomunitarios y un efecto de distorsión de la competencia existente en éstos.

115 En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (véanse, en especial, las sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 11; de 22 de noviembre de 2001, Ferring, C-53/00, Rec. p. I-9067, apartado 21, y de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, antes citada, apartado 52).

116 A este respecto, el hecho de que un sector económico haya sido objeto de liberalización a escala comunitaria puede caracterizar una repercusión real o potencial de las ayudas sobre la competencia, así como su efecto sobre los intercambios entre Estados miembros (véase la sentencia de 13 de febrero de 2003, España/Comisión, C-409/00, Rec. p. I-1487, apartado 75).

117 Por otra parte, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en los intercambios intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado de dicho Estado miembro (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, antes citada, apartado 84). Además, el fortalecimiento de una empresa que, hasta entonces, no participaba en los intercambios intracomunitarios puede colocarla en una situación que le permita penetrar en el mercado de otro Estado miembro.

118 En el presente caso, hay que señalar que las desgravaciones fiscales previstas en las medidas controvertidas en caso de fusión, de retrocesión de determinados bienes y activos, así como en algunos casos de transferencia de participaciones en el capital de la Banca d'Italia (véase el apartado 80 de la presente sentencia) refuerzan la posición de las empresas beneficiarias frente a las empresas que operan en los intercambios intracomunitarios.

119 Procede también destacar que el sector de los servicios financieros fue objeto de un importante proceso de liberalización a escala comunitaria, que intensificó la competencia que podía resultar ya de la libre circulación de capitales prevista en el Tratado CE.

120 Pues bien, de los autos se desprende que, en el momento de su adopción, las medidas controvertidas relativas a las operaciones de fusión y de reestructuración de los bancos se presentaron, en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la Ley nº 461/98, como un modo de evitar que, debido al retraso importante que presentaba el sistema bancario italiano frente al de sus competidores europeos, la implantación de la Unión monetaria se tradujera, de hecho, en el desmoronamiento del sistema italiano en beneficio de los bancos europeos más sólidos.

121 La ventaja, en términos de competitividad, que las medidas controvertidas confieren a los operadores establecidos en Italia puede dificultar el acceso al mercado italiano de los operadores de otros Estados miembros, e incluso facilitar la penetración de los primeros en otros mercados.

122 El hecho, invocado por la República Italiana, de que las sucursales de bancos de otros Estados miembros puedan también acogerse, en Italia, al régimen de ayudas no basta para impedir tales efectos.

123 Por consiguiente, procede concluir que las ayudas de que se trata pueden afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsear la competencia.

124 Por lo tanto, deben desestimarse las partes quinta y sexta del motivo examinado.

125 De todo lo anterior se desprende que el motivo basado en infracción del artículo 87 CE, apartado 1, debe desestimarse en su totalidad.

Sobre los motivos basados en infracciones del artículo 87 CE, apartado 3, letras b) y c)

Alegaciones de las partes

126 La República Italiana alega, por lo que se refiere a sus dos motivos basados en el artículo 87 CE, apartado 3, que la falta de notificación previa del régimen de ayudas no autorizaba a la Comisión a concluir que dicho régimen no podía declararse compatible con el mercado común en virtud de dicha disposición del Tratado.

127 En primer lugar, la demandante considera que la Comisión infringió el artículo 87 CE, apartado 3, letra b), al negarse a declarar la compatibilidad de las ayudas con el mercado común en la medida en que se destinan a «fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo», en el sentido de dicha disposición. En su opinión, la Ley nº 461/98 y el Decreto nº 153/99 tenían como objetivo rematar la privatización de las entidades bancarias italianas, mediante el estímulo a la retirada o a la reducción de capitales públicos o de capitales no pertenecientes a inversores privados en las entidades bancarias italianas. Tal actuación no tuvo como resultado falsear la competencia, sino que, por el contrario, redujo los desequilibrios existentes antes de la introducción del régimen de que se trata entre bancos realmente privados y los que sólo lo eran formalmente pero no desde el punto de vista del capital de control.

128 La República Italiana alega que la privatización completa y definitiva de las entidades bancarias italianas puede constituir un «proyecto de interés común europeo», inscrito, a su vez, en el proyecto comunitario de realización de la zona euro y del mercado interior. A la luz del artículo 295 CE, sólo los Estados miembros pueden llevar a cabo el proyecto de privatización, según les afecte. La privatización refuerza la competencia en un mercado financiero importante como el italiano, lo que beneficia a toda la Comunidad.

129 En segundo lugar, la República Italiana considera que la Comisión infringió el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), al no declarar la compatibilidad de las medidas controvertidas con el

mercado común en la medida en que están «destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades», en el caso de autos, la actividad bancaria.

130 Imputa a la Comisión haber examinado el tema de la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), sólo a la luz de su Comunicación 1999/C 288/02, antes citada, relativa a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, así como de su Comunicación 96/C 213/04, relativa a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas (DO 1996, C 213, p. 4), mencionada implícitamente en la Decisión impugnada. Afirma que nunca ha sostenido que pudiera considerarse que el régimen de ayudas comprendía ayudas a empresas en crisis o a pequeñas y medianas empresas. Según la demandante, la apreciación de la compatibilidad debía efectuarse directamente sobre la base del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), puesto que el régimen objeto de examen no se corresponde con ninguno de los supuestos «codificados» en ambas Comunicaciones de la Comisión.

131 La República Italiana reprocha a la Comisión haberse apartado claramente de la posición que ésta había adoptado en sus Decisiones 1999/288/CE, de 29 de julio de 1998, relativa a la aprobación condicionada de la ayuda concedida por el Gobierno italiano al Banco di Napoli (DO 1999, L 116, p. 36), y 2000/600/CE, de 10 de noviembre de 1999, por la que se aprueba condicionalmente la ayuda concedida por Italia a los bancos públicos sicilianos Banco di Sicilia y Sicilcassa (DO 2000, L 256, p. 21).

132 Añade que dichas Decisiones versaban sobre ayudas que presentaban numerosos aspectos parecidos a los de las medidas controvertidas, en particular, porque se basaban en parte en la Ley nº 218/90. Nunca se notificaron tales ayudas. La Comisión, bajo determinadas condiciones, las declaró finalmente compatibles con el mercado común, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

133 En su opinión, la reducción del tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, prevista en los artículos 22 y 23 del Decreto nº 153/99, es conforme con la medida fiscal, análoga e incluso más favorable, prevista en el artículo 7, apartado 3, de la Ley nº 218/90. Esta última disposición concedió a las entidades e institutos de crédito resultantes de operaciones de fusión, así como a los que eran destinatarios de cesiones, siempre que éstas dieran lugar a fenómenos de concentración, la posibilidad de deducir durante cinco años las colocaciones efectuadas en una reserva especial, dentro de un límite máximo determinado. Ahora bien, la Comisión no adoptó la misma posición por lo que se refiere a este precedente.

134 La Comisión sostiene que ambos motivos invocados están infundados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

135 Con carácter preliminar, procede recordar que, para la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario. El Tribunal de Justicia, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, no puede sustituir la apreciación de la autoridad competente en la materia por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si esta última apreciación incurre en un error manifiesto o en desviación de poder (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Francia/Comisión, C-456/00, Rec. p. I-11949, apartado 41, y la jurisprudencia citada).

136 Además, es preciso señalar, de entrada, que, en la Decisión impugnada, contrariamente a lo afirmado por la demandante, la Comisión no dedujo en absoluto de la falta de notificación previa del régimen de ayudas que no podía declararse la compatibilidad de éste con el mercado común,

en virtud del artículo 87 CE, apartado 3.

– Sobre el concepto de «ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo»

137 El artículo 87 CE, apartado 3, letra b), permite que la Comisión declare compatibles con el mercado común las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo.

138 En el considerando 45 de la Decisión impugnada, la Comisión manifiesta que las medidas controvertidas tienen como objetivo reforzar el sistema bancario italiano, beneficiando principalmente a los operadores económicos de un Estado miembro y no al conjunto de la Comunidad.

139 A este respecto, baste señalar que, como se desprende del examen del motivo basado en el artículo 87 CE, apartado 1, y, en particular, de la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la Ley nº 461/98, las medidas controvertidas se dirigen esencialmente a mejorar la competitividad de los operadores establecidos en Italia con el único objetivo de reforzar su posición competitiva en el mercado interior.

140 Por consiguiente, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al excluir la calificación de «proyecto de interés común europeo».

141 La República Italiana no puede alegar válidamente que las medidas controvertidas se inscriben en un proceso de privatización total y definitiva, que podría constituir un proyecto de interés común europeo.

142 En efecto, por un lado, algunas de las desgravaciones fiscales no presentan el vínculo requerido con un proceso de privatización. Por otra parte, y sobre todo, no puede considerarse que un proceso de privatización emprendido por un Estado miembro constituya, por sí mismo, un proyecto de interés común europeo.

143 En consecuencia, debe desestimarse el motivo basado en infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra b).

– Sobre el concepto de «ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades»

144 El artículo 87 CE, apartado 3, letra c), permite que la Comisión declare compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades.

145 Contrariamente a lo que afirma la demandante, la Comisión no examinó el tema de la aplicación de dicha disposición únicamente desde el punto de vista de sus Comunicaciones 1999/C 288/02 y 96/C 213/04.

146 En el considerando 47 de la Decisión impugnada, tras haber examinado efectivamente las medidas controvertidas a la luz de los criterios contenidos en ambas Comunicaciones, la Comisión señala que ninguna característica del régimen de ayudas examinado permite considerarlo compatible por otros motivos, en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

147 Además, subraya que, a su juicio, no se cumple el requisito, establecido en dicha disposición, de que las ayudas de que se trata no deben alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

148 Al señalar, sobre este último tema, que el efecto principal de las medidas controvertidas es mejorar la competitividad de los beneficiarios de las ayudas en un sector caracterizado por una competencia internacional intensa, y tras haber destacado previamente que tales ayudas están destinadas, en realidad, a reforzar la posición de dichos beneficiarios con respecto a los competidores que no lo son, la Comisión rechaza implícitamente que el régimen de ayudas examinado tenga como objetivo el «desarrollo» de la actividad bancaria en general.

149 Considerando las razones expuestas en el examen de los motivos anteriores, en lo referente a las características de las medidas controvertidas, procede señalar que el análisis efectuado por la Comisión sobre este extremo no incurre en un error manifiesto de apreciación.

150 La República Italiana no puede sostener válidamente que la Comisión se apartó de la posición adoptada con respecto a las medidas contenidas en la Ley nº 218/90 y, en particular, de la posición tomada en sus Decisiones 1999/288 y 2000/600.

151 Ha quedado acreditado que las medidas contenidas en la Ley nº 218/90 no fueron nunca notificadas a la Comisión. Por consiguiente, por lo que respecta a la alegación de la República Italiana de que la medida establecida en el artículo 7, apartado 3, de la Ley nº 218/90 presentaba una estrecha relación con la reducción del tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas establecida en los artículos 22 y 23 del Decreto nº 153/99, baste señalar que la medida invocada no fue examinada por la Comisión. Además, aun suponiendo que ambas medidas sucesivas se sitúen en la misma línea, es indiferente que la Comisión no interviniera respecto de la primera, dado que el régimen de que se trata en el presente caso, examinado independientemente del antiguo, favorece a determinadas empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 1988, Grecia/Comisión, 57/86, Rec. p. 2855, apartado 10).

152 Por lo que respecta a las Decisiones 1999/288 y 2000/600, procede observar que ambas se refieren a ayudas otorgadas a bancos beneficiarios concretos y a medidas distintas de las controvertidas en el presente caso, a saber, aumentos del capital social, anticipos concedidos por la Banca d'Italia, la aportación a un banco de una participación del Tesoro y desgravaciones fiscales para actos relativos, principalmente, a operaciones de cesión de empresas, de partes de una empresa y de bienes.

153 Por ende, debe desestimarse el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

154 En definitiva, ninguno de los motivos de anulación que invoca la República Italiana está fundado.

155 En consecuencia, debe desestimarse el recurso.

Costas

156 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas, de conformidad con las pretensiones deducidas en este sentido por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Desestimar el recurso.**

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

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.