

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

5 de junio de 1986 *

En el asunto 103/84,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. Gianluigi Campogrande y por el Sr. Thomas van Rijn, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Manfred Beschel, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo Contencioso del Estado en el extranjero, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la Embajada de Italia,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana, al exigir a las empresas municipales que prestan servicios de transporte público que compren vehículos de fabricación nacional, a fin de beneficiarse de las ayudas financieras previstas en el artículo 13 de la ley n° 308, de 29 de mayo de 1982, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. A. J. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, Y. Galmot y T. F. O'Higgins, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz

Secretario: Sr. P. Heim

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de enero de 1986,

* Lengua de procedimiento: italiano.

dicta la siguiente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de abril de 1984, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, en virtud del artículo 169 del Tratado CEE, que tiene por objeto que se declare que la República Italiana, al exigir a las empresas municipales que prestan servicios de transporte público que compren vehículos de fabricación nacional, a fin de poder beneficiarse de las ayudas financieras previstas en el artículo 13 de la ley nº 308, de 29 de mayo de 1982, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE.
- 2 Se desprende del expediente que la ley nº 308, de 29 de mayo de 1982, publicada en el Diario Oficial de la República Italiana nº 154, de 7 de junio de 1982, prevé, en su artículo 13, un desembolso de 6 000 millones de liras, a razón de 2 000 millones de liras durante el año 1982 y de 4 000 millones de liras durante el año 1983, para la concesión de una ayuda financiera, hasta un importe del 20 % del coste del vehículo y de la instalación fija, a las empresas gestoras de servicios de transporte público de aquellos términos municipales cuya población sea superior a 300 000 habitantes, si dichas empresas adquieren vehículos para uso urbano, de tracción eléctrica o mixta, fabricados en Italia.
- 3 Tras haber recibido una reclamación de la «Unione Nazionale Rappresentanti Autoveicoli Esteri» de Roma en relación con esta disposición, la Comisión, mediante escrito de 29 de noviembre de 1982, requirió al Gobierno italiano para que presentase sus observaciones acerca de la medida controvertida. La Comisión estimaba, en efecto, que la condición a la que la citada ley subordinaba la concesión de las ayudas previstas violaba el artículo 30 del Tratado CEE.
- 4 El Gobierno italiano respondió, mediante escrito de 10 de febrero de 1983, de la Representación Permanente de Italia ante las Comunidades Europeas, que la ley

nº 308 perseguía objetivos en materia de política energética así como en materia de investigación y desarrollo. La ley tenía por objeto ayudar a las empresas municipales a comprar vehículos de menor consumo de energía y, de este modo, orientar a los fabricantes italianos hacia la construcción de tales vehículos. El Gobierno italiano negó, además, que el artículo 13 de la mencionada ley constituyese una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, arguyendo que dicho artículo no tenía por finalidad lograr la renovación total del parque de vehículos de transporte público.

- 5 Habida cuenta de que las observaciones del Gobierno italiano no modificaron la opinión de la Comisión, ésta emitió, el 2 de agosto de 1983, un dictamen motivado por el que invitaba a la República Italiana a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al contenido de dicho dictamen en el plazo de un mes a contar desde su notificación. El dictamen motivado quedó sin respuesta. No obstante, en el curso de reuniones celebradas entre las autoridades italianas y los representantes de la Comisión en julio y octubre de 1983, las autoridades italianas se comprometieron a suprimir de la legislación italiana la condición relativa a la «nacionalidad» de los vehículos destinados al transporte público. Sin embargo, al no haber recibido información alguna relativa a la modificación formal de la disposición controvertida, la Comisión interpuso el presente recurso.

Admisibilidad

- 6 Según el Gobierno italiano, la Comisión, en el presente caso, no está legitimada para ejercitar la acción, por lo que el recurso debe ser considerado inadmisibile. El Gobierno italiano arguye que el artículo 13 de la ley nº 308 sólo tenía efecto temporal y que la autorización del gasto sólo era válida para dos años, a saber 1982 y 1983. A lo largo de dicho período no se otorgó ninguna subvención, y después de la expiración del período de validez de la ley no hubiese sido posible ningún pago, por lo que se podría afirmar que la ley permaneció prácticamente inoperante. Por otra parte, se había preparado un nuevo proyecto de ley para el período siguiente, proyecto que no contenía la disposición litigiosa. No cabía esperar, por tanto, una repetición de la medida.
- 7 La Comisión observa que no es cierto que el artículo 13 de la ley nº 308 haya agotado verdaderamente todos sus efectos. No se puede excluir que, en virtud de este artículo, puedan concederse todavía subvenciones en los casos en que las solicitudes hayan sido formuladas en 1982 o 1983.

- 8 No se puede aceptar el argumento del Gobierno italiano. En primer lugar, es preciso hacer constar, en efecto, que el dictamen motivado fue emitido durante el período al cual se refería el artículo 13 de la ley nº 308 y que el Gobierno italiano no adoptó medida alguna para dar cumplimiento al mismo en el plazo fijado. El lapso de tiempo transcurrido entre el fin del período al que se refería la mencionada ley y la interposición del presente recurso no puede llevar a la conclusión de que la Comisión carece de legitimación para interponer este recurso. Como se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1973 (Comisión contra República Italiana, 39/72, Rec. 1973, p. 101), el objeto de un recurso interpuesto en virtud del artículo 169 está determinado por el dictamen motivado de la Comisión y, aun cuando el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo fijado en virtud del párrafo 2 del citado artículo, se mantiene el interés en que se prosiga la acción.
- 9 En segundo lugar, no se puede concluir que la ley nº 308 sea inoperante. El Gobierno italiano indica en sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Justicia, que de las once solicitudes recibidas que pretenden acogerse al beneficio de la ayuda prevista por el artículo 13 de la ley nº 308, nueve fueron formuladas como meras declaraciones de intención de compra de vehículos, declaraciones a las cuales no se dio trámite ulterior alguno, y las otras dos debían considerarse como «archivadas» por no haber completado la documentación exigida para la concesión de la ayuda. No obstante, en la vista, el Gobierno italiano no pudo excluir la posibilidad de que el artículo 13 pueda todavía producir efectos en lo que concierne a estas dos últimas solicitudes que, por tanto, no se pueden considerar denegadas. En estas circunstancias, no se puede concluir que la ley nº 308 no producirá efecto alguno y, desde ese punto de vista, no se puede pretender que no exista interés para que se declare su incompatibilidad con el Tratado. Según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicho interés puede consistir en sentar las bases de la responsabilidad en que un Estado miembro pueda incurrir como consecuencia de su incumplimiento, particularmente en relación con aquéllos que adquieren derechos como resultado del mencionado incumplimiento (sentencias de 7 de febrero de 1973, antes citada, y de 20 de febrero de 1986, Comisión contra República Italiana, 309/84, Rec. 1986, p. 599).
- 10 Por tanto, la excepción propuesta por la parte demandada debe ser desestimada.

Sobre el fondo

- 11 La Comisión considera que el artículo 13 de la ley nº 308 debe ser considerado como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa porque incita a la compra de vehículos de fabricación nacional. Efectivamente, las empresas gestoras de servicios de transporte público de interés regional sólo podrían beneficiarse de la ayuda en el caso de que comprasen vehículos fabricados en Italia. Así pues, los vehículos que no fuesen de origen italiano, serían objeto de discriminación. En este contexto, la Comisión recuerda, igualmente, la Directiva 70/50, de 22 de diciembre de 1969 (DO 1970 L 13, p. 29), cuyo artículo 2, apartado 3, letra k), califica de medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa aquellas disposiciones «que sólo obstaculicen la compra por particulares de productos importados, o inciten, obliguen o concedan preferencia sólo a la compra de productos nacionales» (*traducción no oficial*). El apartado 2 de la exposición de motivos de la Directiva precisa que «se entenderá por incitaciones cualesquiera actos que emanen de una autoridad pública que, aunque no obliguen jurídicamente a sus destinatarios, determinen cierto comportamiento de los mismos» (*traducción no oficial*).
- 12 La Comisión añade que la condición a la que se subordina la concesión de ayudas no es necesaria, ni para la consecución de su objetivo, ni para su funcionamiento. Añade, asimismo, que el objetivo que se pretende, es decir, la constitución de un parque de vehículos que consuman menos energía, puede ser alcanzado sin que sea necesario someter el beneficio de la ayuda a la condición de comprar vehículos de fabricación nacional. El segundo objetivo, a saber, el desarrollo de la fabricación, por fabricantes italianos, de vehículos de menor consumo de energía, tampoco hace necesaria la citada condición, puesto que si se ofreciese a las empresas de transporte la posibilidad de comprar, igualmente, bajo las mismas condiciones de subvención, vehículos fabricados en otros Estados miembros, ello no podría tener otro efecto que el de incitar a los fabricantes italianos a desarrollar la producción de vehículos que fuesen competitivos con estos últimos.
- 13 En el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano presentó diversos argumentos en su defensa.
- 14 En primer lugar, sostiene que los destinatarios de la medida incentivadora constituyen una categoría restringida de agentes económicos y que las adquisiciones que se incentivan no conciernen a mercancías existentes en el mercado, sino a productos experimentales. La cuantía total de la financiación muestra que las subvencio-

nes no tienen por objeto la renovación del parque de vehículos de empresas de transporte gestionadas por los municipios, sino la producción por parte de empresas constructoras, sobre pedido de las empresas de transporte, de auténticos prototipos de vehículos.

- 15 En segundo lugar, el Gobierno italiano estima que las condiciones que acompañan la adquisición de prototipos de vehículos nacionales presentan, por sí mismas, las características objetivas de una ayuda, lo que implicaría que se debe contemplar a la luz de los artículos 92 y 93 del Tratado y no a la luz del artículo 30 del mismo.
- 16 Finalmente, el Gobierno italiano sostiene que el artículo 2, apartado 3, letra k), de la Directiva de 22 de diciembre de 1969, antes citada, invocado por la Comisión, sólo se refiere a los particulares y que supone que se dirige a todos los agentes del mercado. En consecuencia, esta disposición no es pertinente en el presente caso porque, por una parte, el número de destinatarios sería de unos veinte como máximo, a saber, sólo las empresas de transporte público urbano que ejercen su actividad en ciudades de más de 300 000 habitantes, y que, por otra parte, los productos de que se trata son productos experimentales y no mercancías existentes en el mercado.
- 17 Esta argumentación sugiere las observaciones siguientes.
- 18 El primer argumento, que pretende, esencialmente, poner de relieve que la medida nacional controvertida tiene un alcance económico relativamente reducido y que no constituye, por tanto, un verdadero obstáculo para la libre circulación de mercancías, no puede ser aceptado. Según una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, las normas comerciales de los Estados miembros que puedan obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario, deben ser consideradas como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas. Aunque se pueda considerar al artículo 13 de la ley nº 308 como una medida de una importancia económica relativamente menor, lo que no es el caso, dado que la subvención cubre un 20 % del precio de compra de un vehículo y que, si se tienen en cuenta las sustanciales sumas disponibles, se caracteriza por producir efectos sobre los intercambios entre los Estados miembros, es preciso, en efecto, recordar, como lo ha hecho el Tribunal de Justicia en diversas ocasiones, que una medida nacional no escapa a la prohibición del artículo 30 por el mero hecho de que el obstáculo creado a la importación sea débil o que existan otras posibilidades de comercializar los productos importados (sentencias de 5 de abril de 1984, van de Haar e. a., 177 y 178/82, Rec. 1984, p. 1797, y de 14 de marzo de 1985, Comisión contra República Francesa, 269/83, Rec. 1985, p. 837).

- 19 Por lo que se refiere a la cuestión de si las subvenciones previstas por la ley nº 308 podrían ser consideradas, eventualmente, como una ayuda, en el sentido del artículo 92 del Tratado, es preciso poner de relieve, en primer lugar, que la Comisión no ha recibido notificación alguna de la adopción de dicha medida. En segundo lugar, tal como el Tribunal de Justicia ha subrayado en su sentencia de 7 de mayo de 1985 (Comisión contra República Francesa, 18/84, Rec. 1985, p. 1339), el artículo 92 no puede, en ningún caso, servir para desvirtuar las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías. Se deriva de una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia que las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías y aquéllas relativas a las ayudas persiguen un objetivo común, que es el de garantizar la libre circulación de mercancías entre Estados miembros en condiciones normales de competencia (sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli y Volpi, 74/76, Rec. 1977, p. 557, y de 7 de mayo de 1985, antes citada). Como el Tribunal de Justicia puso de manifiesto en esta última sentencia, el hecho de que una medida nacional pueda, eventualmente, ser calificada de ayuda en el sentido del artículo 92 no constituye, sin embargo, razón suficiente para sustraerla a la prohibición del artículo 30. El argumento de la República Italiana, basado en el régimen comunitario de ayudas no puede, en consecuencia, ser aceptado.
- 20 Por lo que se refiere a la aplicabilidad de los criterios de la Directiva 70/50, procede poner de relieve, como se deduce de la propia redacción del apartado 3 del artículo 2 de la citada Directiva, que las medidas de efecto equivalente enunciadas en el mismo lo son a título de ejemplo. Además, es preciso observar que la Directiva 70/50 debe ser interpretada a la luz del artículo 30 del Tratado y que no se puede invocar la misma en contra del objetivo que dicho artículo enuncia y a cuya realización tiende igualmente dicha Directiva. El argumento de la República Italiana basado en la Directiva de 22 de diciembre de 1969 debe, por tanto, ser rechazado.
- 21 Por lo que concierne a la eventual aplicabilidad del artículo 36 del Tratado, la Comisión observa, y la República Italiana no se opone a ello, sin perjuicio de que estima que el sistema de concesión de las subvenciones controvertidas debe ser interpretado previamente a la luz del artículo 92 del Tratado, que el artículo 36 no es aplicable en este caso para justificar la disposición litigiosa mediante argumentos de política energética o política de investigación y desarrollo, puesto que dicho artículo contempla medidas no económicas.
- 22 A este respecto es preciso recordar que, según una jurisprudencia constante, el artículo 36 del Tratado ha de interpretarse restrictivamente y que las excepciones que contiene no se pueden extender a otros casos distintos de los que, de manera

limitada, prevé, y que, por otra parte, dicho artículo tiene por objeto casos de naturaleza no económica (sentencias de 19 de diciembre de 1961, Comisión contra República Italiana, 7/61, Rec. 1961, p. 633, y de 7 de febrero de 1984, Duphar contra Estado neerlandés, 238/82, Rec. 1984, p. 523).

23 Sin embargo, según las explicaciones proporcionadas por la República Italiana en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el artículo 13 de la ley nº 308 persigue dos objetivos de orden económico, tanto en materia de política energética como en materia de política de investigación y desarrollo. La aplicación del artículo 36 del Tratado debe, por tanto, ser rechazada.

24 En virtud de lo que antecede y según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como se desprende, entre otras, de la sentencia de 11 de diciembre de 1985 (Comisión contra República Helénica, 192/84, Rec. 1985, p. 3967), es evidente que la disposición italiana controvertida, al incitar a la compra de vehículos de producción nacional, debe ser calificada de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 30 del Tratado.

25 Procede, por tanto, declarar, que al exigir a las empresas municipales que prestan servicios de transporte público que compren, a fin de beneficiarse de las ayudas financieras previstas en el artículo 13 de la ley nº 308, de 29 de mayo de 1982, vehículos de fabricación nacional, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE.

Costas

26 En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos de la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE al exigir a las empresas municipales que prestan servicios de transporte público que, a fin de beneficiarse de las ayudas financieras previstas en el artículo 13 de la ley nº 308, de 29 de mayo de 1982, compren vehículos de fabricación nacional.
- 2) Condenar en costas a la República Italiana.

	Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling
Joliet	Bosco	Galmot	O'Higgins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 5 de junio de 1986.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
A. J. Mackenzie Stuart