

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
16 de junio de 1987 *

En el asunto 118/85,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Sergio Fabro, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, 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 diplomático, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Ivo M. Braguglia, Abogado del Estado, que designa como domicilio en Luxemburgo el de la embajada de Italia,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al haberse negado a transmitir a la Comisión las informaciones respecto a la Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 80/273 de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 195, p. 35; EE 08/02, p. 75),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

compuesto por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; C. Kakouris, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Presidentes de Sala; G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. J. Mischo
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 30 de septiembre de 1986,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de noviembre de 1986,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de abril de 1985, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, un recurso con el fin de que se declare que la República Italiana, al haberse negado a transmitirle las informaciones respecto a la Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 de la Directiva 80/723 de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 195, p. 35; EE 08/02, p. 75).
- 2 En relación con los hechos del asunto, el desarrollo del procedimiento y las alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 3 No se discute que la Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (en lo sucesivo, «AAMS») toma parte en la actividad económica, en el sentido de que ofrece, en el sector de los tabacos manufacturados, bienes y servicios en el mercado. Además, está acreditado que la AAMS no ostenta personalidad jurídica distinta de la del Estado.
- 4 El Gobierno italiano defiende su negativa a transmitir las informaciones solicitadas por la Comisión alegando el hecho de que la AAMS no puede considerarse como una «empresa pública» con arreglo al artículo 2 de la Directiva 80/723, sino que debe, por el contrario, considerarse como uno de los «poderes públicos» con arreglo al mismo artículo. A este respecto, mantiene que si la AAMS es, en calidad de órgano del Estado, un poder público, no puede constituir al mismo tiempo una empresa pública con arreglo a la Directiva.

- 5 Según el artículo 2 de la Directiva 80/723, se entiende por poderes públicos «el Estado, así como otras colectividades territoriales» y por empresa pública «cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen».

- 6 Procede observar, tal como resolvió el Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de julio de 1982 (República Francesa, República Italiana y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/Comisión, asuntos acumulados 188 a 190/80, Rec. 1982, p. 2545), que el objetivo esencial de la Directiva 80/723 es promover la aplicación eficaz, a las empresas públicas, de las disposiciones de los artículos 92 y 93 del Tratado relativas a las ayudas estatales. Tal como se deduce de los considerandos de la Directiva, la complejidad de las relaciones de los poderes públicos nacionales con las empresas públicas puede entorpecer el cumplimiento por la Comisión de su deber de vigilancia, de manera que la aplicación eficaz y equitativa de las normas del Tratado CEE relativas a las ayudas sólo puede llevarse a cabo si esas relaciones financieras se hacen transparentes. En particular, el sexto considerando prevé que, en materia de empresas públicas, esta transparencia debe permitir que se diferencie claramente el papel del Estado como poder público y como propietario.

- 7 La distinción establecida por el sexto considerando procede del reconocimiento del hecho de que el Estado puede actuar ya sea ejerciendo la autoridad pública ya sea ejerciendo actividades económicas de carácter industrial o comercial consistentes en ofrecer bienes y servicios en el mercado. Con objeto de poder efectuar una distinción semejante, es necesario pues, en cada caso, examinar las actividades ejercidas por el Estado, y determinar a qué categoría corresponden dichas actividades.

- 8 Procede señalar que a tal objeto no importa si el Estado ejerce dichas actividades económicas a través de una entidad distinta sobre la que puede ejercer directa o indirectamente una influencia dominante según los criterios enumerados en el artículo 2 de la Directiva, o las ejerce directamente a través de un órgano que forme parte de la Administración del Estado. En efecto, en este último caso, el hecho de que el órgano esté integrado en la Administración del Estado implica por axioma el ejercicio de una influencia dominante en el sentido de dicho artículo 2. En semejante caso las relaciones financieras pueden ser todavía más complejas, y la

transparencia querida por la Directiva se hace en consecuencia todavía más necesaria. En el caso de autos, el hecho de que la AAMS esté integrada en la Administración del Estado no se opone pues a que sea considerada como una empresa pública con arreglo a la Directiva 80/723.

- 9 El Gobierno italiano alega también que, para que los poderes públicos ejerzan su influencia sobre una empresa pública, las dos entidades deben ser jurídicamente distintas. En su opinión, una empresa pública debe pues ostentar necesariamente una personalidad jurídica distinta de la del Estado.

- 10 Dicho argumento no puede acogerse. El objetivo de la Directiva 80/723, tal como ha quedado indicado anteriormente, quedaría menoscabado si su aplicación dependiera de si los órganos estatales poseen o no una personalidad jurídica distinta de la del Estado. En efecto, según la forma jurídica elegida por los Estados miembros, las actividades económicas de carácter industrial o comercial de determinados órganos estatales estarían contempladas en la Directiva, mientras que las de otros órganos no. Además, la aplicación de la Directiva en lo que se refiere a una misma actividad diferiría de un Estado miembro a otro, en función de la forma jurídica que cada Estado miembro atribuyera a las empresas públicas que ejercen tal actividad.

- 11 A este respecto, procede recordar, tal como el Tribunal de Justicia ha subrayado constantemente en su jurisprudencia, que el recurso a disposiciones del ordenamiento jurídico interno para limitar el alcance de las disposiciones de Derecho comunitario tendría como efecto debilitar la unidad y la eficacia de dicho Derecho, y no puede admitirse en consecuencia. Por lo tanto, la existencia o no de una personalidad jurídica distinta de la del Estado, atribuida por el Derecho nacional, es irrelevante para decidir si un órgano puede considerarse como una empresa pública con arreglo a la Directiva.

- 12 El Gobierno italiano opina, además, que el concepto de relaciones financieras, cuya transparencia pretende garantizar la Directiva, supone relaciones entre sujetos de derecho distintos.

- 13 Procede señalar a este respecto que el hecho de que un órgano, que ejerce actividades económicas de carácter industrial o comercial, esté integrado en la Administración del Estado con el que se confunde en una misma persona jurídica, no impide la existencia de relaciones financieras entre el Estado y dicho órgano. En efecto, a través de asignaciones de fondos presupuestarios, el Estado dispone por definición del poder de ejercer una influencia en la gestión económica de la empresa, lo que permite compensar las pérdidas de explotación y poner a disposición de la empresa nuevos fondos, y puede permitir por ello que la misma continúe una explotación al margen de las reglas de una gestión comercial normal, y la Directiva tiene precisamente como objetivo que se haga manifiesta dicha situación.
- 14 Por último, el Gobierno italiano mantiene que se deduce del anexo I de la Directiva 80/767 del Consejo, de 22 de julio de 1980, que adapta y completa, en lo que atañe a determinadas órganos de contratación, la Directiva 77/62/CEE sobre coordinación de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministros (DO L 215, p. 1; EE 17/01, p. 83), que la AAMS es un órgano del Ministerio de Hacienda italiano. En efecto, una nota a pie de página de dicho anexo I a propósito del Ministerio de Hacienda, excluye la Administración de Tabaco y Sal de la lista de entidades compradoras italianas que entran en el campo de aplicación de la Directiva.
- 15 A este respecto, procede señalar que, en el marco de la Directiva 80/767, tal como afirma el Gobierno italiano, la AAMS está considerada como dependiente del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, tal como se deduce del razonamiento del Tribunal de Justicia desarrollado anteriormente, dicha circunstancia es irrelevante para la calificación de empresa pública con arreglo a la Directiva 80/723.
- 16 Resulta del conjunto de consideraciones que preceden que la AAMS debe considerarse como una empresa pública con arreglo al artículo 2 de la Directiva 80/723.
- 17 Procede pues declarar que, al haberse negado a transmitir a la Comisión las informaciones respecto a la Amministrazione dei Monopoli di Stato, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 80/723 de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

Costas

- 18 Con arreglo al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que, al haberse negado a transmitir a la Comisión las informaciones respecto a la Amministrazione dei Monopoli di Stato, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 80/723 de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.
- 2) Condenar en costas a la República Italiana.

Mackenzie Stuart	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler	
Bosco	Koopmans	Bahlmann	Joliet	Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de junio de 1987.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
A. J. Mackenzie Stuart