

**DECISIÓN DE LA COMISIÓN****de 25 de noviembre de 1999****relativa a las medidas de ayuda en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia contempladas en las Leyes nº 30/1997 y nº 206/1995 relativas a desgravaciones de las cargas sociales***[notificada con el número C(1999) 4268]***(El texto en lengua italiana es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

(2000/394/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el primer párrafo del apartado 2 de su artículo 88,

Visto el Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE<sup>(1)</sup>, y, en particular, su artículo 14,

Tras haber invitado<sup>(2)</sup> a los interesados a presentar sus observaciones con arreglo a lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 2 del artículo 88, y habida cuenta de tales observaciones,

Considerando lo siguiente:

**I****Procedimiento**

- (1) Mediante carta de 10 de junio de 1997, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión el texto reglamentario en materia de desgravaciones fiscales a que se refiere el artículo 27 del Decreto Ley nº 669, de 31 de diciembre de 1996, convertido en la Ley nº 30, de 28 de febrero de 1997. La comunicación se efectuó en virtud del artículo 5 de la Decisión 95/445/CE de la Comisión<sup>(3)</sup>, relativa a las disposiciones en materia de reducciones de las cargas sociales en el Mezzogiorno. En dicho artículo se establece en efecto que Italia deberá comunicar a la Comisión las disposiciones adoptadas para la aplicación del plan de desmantelamiento progresivo, contemplado en la misma decisión, de las desgravaciones fiscales en favor de las empresas de las regiones de Sicilia, Calabria, Cerdeña, Basilicata, Apulia, Molise y Abruzos.
- (2) Del correspondiente examen se desprende que las reglamentaciones comunicadas, al margen de la aplicación del citado plan, extienden el ámbito de aplicación de las desgravaciones fiscales a las ciudades de Venecia y Chioggia. La Comisión solicitó ulteriores informaciones mediante carta de 1 de julio de 1997. A falta de res-

puesta, se envió un recordatorio mediante carta de 28 de agosto de 1997.

- (3) Dado que las autoridades italianas no suministraron ulteriores aclaraciones, la Comisión, mediante carta de 17 de diciembre de 1997, comunicó a Italia la decisión de incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 (actualmente apartado 2 del artículo 88) del Tratado en relación con las ayudas contempladas en el artículo 27 de la Ley nº 30/1997 y en el artículo 5 bis del Decreto Ley nº 96, de 29 de marzo de 1995, convertido en Ley nº 206/1995, a que remite el artículo 27. Estas disposiciones extienden el ámbito de aplicación de las desgravaciones fiscales previstas para el Mezzogiorno a los territorios de los municipios de Venecia y Chioggia.
- (4) En el marco del procedimiento, un tercero interesado, el Comité «Venecia quiere vivir» (en lo sucesivo denominado, «el Comité»), presentó observaciones mediante carta de 17 de marzo de 1998. El Comité facilitó una memoria, acompañada de un estudio efectuado por el COSES (Consortio para la investigación y la formación) sobre las dificultades a que se enfrentan las empresas que operan en la laguna en relación con las empresas que operan en tierra firme.
- (5) Tales observaciones fueron remitidas a Italia.
- (6) Mediante carta de 23 de enero de 1999, las autoridades italianas transmitieron sus observaciones relativas a:
- a) los cuadros del INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) que recogen los tipos de desgravaciones fiscales concedidas, el número y la dimensión de las empresas beneficiarias, el número de trabajadores interesados y los importes desglosados por sector y año;
  - b) su posición sobre la naturaleza de las medidas en cuestión y sobre la compatibilidad de las ayudas en relación con las cuales se ha incoado el procedimiento;
  - c) su posición sobre la recuperación de las ayudas eventualmente consideradas incompatibles.

<sup>(1)</sup> DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO C 51 de 18.2.1998, p. 9.

<sup>(3)</sup> DO L 265 de 8.11.1995, p. 23.

- (7) También el municipio de Venecia envió una carta de observaciones indicando, entre otras cosas, que en el cuadro del régimen en cuestión, los beneficiarios de las medidas examinadas incluyen asimismo a las empresas municipalizadas. El municipio subraya que se trata de empresas encargadas de la prestación de un servicio público de interés general. Por consiguiente, la administración municipal de Venecia invoca la aplicación de la excepción a que se refiere el apartado 2 del artículo 90 del Tratado (actualmente apartado 2 del artículo 86) para las desgravaciones fiscales concedidas a las empresas municipalizadas de Venecia y Chioggia. La Comisión transmitió estas observaciones a Italia.
- (8) Mediante carta de 10 de junio de 1999, las autoridades italianas manifestaron a la Comisión su plena adhesión a las observaciones del municipio de Venecia a propósito de la preconizada aplicación de la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 86 a las desgravaciones fiscales en favor de las empresas municipalizadas de Venecia y Chioggia.
- (9) Mediante Decisión de 23 de junio de 1999, la Comisión, considerando que Italia no le había enviado todas las informaciones necesarias para decidir si las medidas en favor de las empresas municipalizadas de Venecia y Chioggia podían beneficiarse de la excepción a que se refiere el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, requirió a Italia le suministrase todos los documentos, informaciones y datos necesarios para examinar la compatibilidad con el mercado común de las desgravaciones en cuestión.
- (10) Mediante carta de 27 de julio de 1999, las autoridades italianas respondieron al requerimiento de la Comisión.
- (11) El 12 de octubre de 1999, se celebró en Bruselas una reunión con las autoridades italianas.
- (12) Ningún otro Estado miembro o tercero interesado ha presentado observaciones.

## II

## Descripción

- (13) Las medidas de ayuda analizadas contempladas en el artículo 5 bis de la Ley n° 206/1995 y en el artículo 27 de la Ley n° 30/1997 se refieren a lo siguiente:
- las desgravaciones fiscales mencionadas en el artículo 1 del Decreto del Ministro del Trabajo de 5 de agosto de 1994 (con respecto a las cuales se ha adoptado la Decisión 95/455/CE), en favor de las empresas situadas en Venecia y Chioggia;
  - la desgravación total de las cargas sociales a que se refiere el artículo 2 del Decreto de 5 de agosto de 1994 para los nuevos puestos de trabajo creados en las empresas situadas en Venecia y Chioggia.

Los datos facilitados por el INPS pueden resumirse de la manera siguiente:

## Período 1995-1997 — media anual

	Desgravación general (artículo 1 del Decreto Ministerial de 5 de agosto de 1994)	Desgravación total para la creación de puestos de trabajo (artículo 2 del Decreto Ministerial de 5 de agosto de 1994)
Importe de la ayuda	73 000 millones de liras italianas (37,7 millones de euros)	567 millones de liras italianas (292 831 euros)
Número de empresas subvencionadas	1 645	165

- (14) Las autoridades italianas informaron asimismo de que habían suspendido el régimen a partir del 1 de diciembre de 1997.
- (15) Por lo que se refiere a las desgravaciones de las cargas sociales para los nuevos puestos de trabajo creados, el INPS indica que se conceden por un período de un año para los nuevos puestos de trabajo creados en la empresa en relación con un período de referencia (el 30 de noviembre que precede al período de exención). La empresa no tiene que haber efectuado ningún despido y los trabajadores contratados deben hallarse en situación de desempleo. La ayuda media por año y trabajador asciende, según las autoridades italianas, a 300 euros.
- (16) Con ocasión del inicio del procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado, la Comisión había observado que la reducción de las cargas sociales para los puestos de trabajo existentes constituía a primera vista una ayuda al funcionamiento. Estas ayudas pueden autorizarse, en determinandas condiciones, únicamente en las regiones a que se aplica la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. Las ciudades de

Chioggia y Venecia no pueden beneficiarse de la citada excepción por cuanto no pertenecen a una región del nivel II de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS) con un producto interior bruto (PIB) per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria<sup>(4)</sup>. En cuanto a la desgravación fiscal para los nuevos puestos de trabajo creados, la Comisión había observado que, puesto que se trataba de una desgravación total y puesto que en aquel momento el Gobierno italiano no había facilitado ningún otro elemento de evaluación, no estaba en condiciones de pronunciarse sobre la proporcionalidad de la ayuda con respecto al objetivo perseguido. Por otra parte, mientras que la ciudad de Chioggia puede beneficiarse de ayudas de finalidad regional en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 87, la ciudad de Venecia sólo en parte puede beneficiarse de esa excepción. La Comisión ya había expresado sus dudas en cuanto a la compatibilidad de las medidas con el mercado común, ya que en las zonas de Venecia no calificadas para optar a ayudas de finalidad regional, con arreglo a las Orientaciones comunitarias relativas a las ayudas al empleo, la ayuda en cuestión no parecía estar limitada a las pequeñas y medianas empresas (PYME), ni estar destinada a fomentar la contratación de determinadas categorías de trabajadores que tienen dificultades de inserción o reinserción en el mercado laboral.

### III

#### Observaciones y comentarios

##### A. Sobre el carácter de ayuda de las desgravaciones fiscales

###### Observaciones de las autoridades italianas

- (17) Las autoridades italianas subrayan, por una parte, que las desgravaciones están destinadas a obviar los costes suplementarios soportados por las empresas que operan en las islas de la laguna y, por otra, que se conceden a todo el personal de las empresas instaladas en el ámbito del territorio de la Venecia insular. Los costes suplementarios soportados por las empresas en cuestión son los siguientes:
- a) costes de localización elevados por efecto de los precios de adquisición o alquiler de los inmuebles y por la adecuación del mantenimiento de los mismos;
  - b) costes logísticos vinculados al transporte de las existencias y de las mercancías, expuestas a numerosas rupturas de carga;
  - c) costes elevados de los bienes y servicios vinculados a la operabilidad en una ciudad y al carácter turístico de la misma;

- d) costes adicionales vinculados a restricciones normativas derivadas de la necesidad de salvaguardar el patrimonio histórico y paisajístico, y de la peculiar normativa de seguridad;
- e) costes resultantes de las molestias ocasionadas por factores ambientales [fenómenos como, por ejemplo, el *acqua alta*, la niebla o las mareas];
- f) costes derivados de la implosión demográfica y del envejecimiento de la población, que limita la presencia de empresas que operen localmente.

(18) Las desgravaciones de las cargas sociales no deberían considerarse ayudas por cuanto no refuerzan de ningún modo la posición de las empresas beneficiarias. Tales medidas se propondrían más bien como contrapartida a los mayores costes soportados por las empresas que operan en la laguna.

(19) Las autoridades italianas remiten a los datos contenidos en el estudio COSES para demostrar que el total de los costes suplementarios soportados por las empresas venecianas es muy superior a los beneficios que se derivan de las desgravaciones fiscales<sup>(5)</sup>

(20) Las empresas instaladas en la laguna no extraerían pues ninguna ventaja en términos de costes frente a los normativos soportados por las restantes empresas. Al contrario, la intervención pública tendría por efecto restaurar parcialmente las condiciones de competencia entre empresas. La ayuda no sólo no incidiría en la competencia, sino que la restauraría, al menos parcialmente, permitiendo a las empresas beneficiarias competir con las demás en condiciones de igualdad.

(21) La ausencia de tales intervenciones equivaldría a abandonar a la ciudad a sus perspectivas involutivas, como lo demuestra la tendencia de las empresas a transferirse a tierra firme.

###### Observaciones del Comité

(22) Las observaciones del Comité, aun ratificando las ya expuestas, subrayan la ausencia de un efecto, real o potencial, de distorsión de la competencia, dado el carácter compensatorio de las desgravaciones con respecto a los costes soportados por las empresas que operan en la laguna. La distribución de tales costes es muy

<sup>(4)</sup> Véase el punto 1 de la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales (DO C 212 de 12.8.1988, p. 2), actualmente sustituida por las Orientaciones en materia de ayudas estatales de finalidad regional (DO C 74 de 10.3.1988, p. 9).

<sup>(5)</sup> Según el estudio COSES, la incidencia media de las desgravaciones fiscales en la facturación de las empresas beneficiarias equivale a aproximadamente el 2,9 %, mientras que la incidencia en esa misma facturación de los costes suplementarios tomados como referencia equivale al 9,5 %.

similar a la que presentan las autoridades italianas<sup>(6)</sup>. Las medidas en cuestión tendrían por objeto permitir unas efectivas condiciones de competencia entre empresas, lo cual se atendería a las finalidades del Tratado. Por lo tanto, no supondrían ningún perjuicio para la competencia y no se ajustarían a la definición de ayuda a que se refiere el apartado 1 del artículo 87 del Tratado.

- (23) El Comité subraya asimismo que existe una estrecha e indisoluble conexión entre las desgravaciones examinadas y los costes suplementarios intrínsecos al hecho de operar en Venecia. Tales medidas no estarían orientadas al empleo, sino más bien al desarrollo de la región. Dado el carácter únicamente compensatorio de las medidas<sup>(7)</sup>, los autores del estudio concuyen que las desgravaciones en cuestión no deben considerarse ayudas en el sentido definido en el artículo 87 del Tratado.

#### *Observaciones del municipio de Venecia*

- (24) El municipio de Venecia observa que el carácter de ayuda de estas desgravaciones fiscales depende asimismo de su incidencia en el comercio intracomunitario y de la perturbación de la competencia.
- (25) El municipio indica que la ciudad de Venecia ha solicitado ser incluida entre las regiones subvencionables en el marco del objetivo nº 2 de los Fondos Estructurales para el próximo período de programación. Una declaración de incompatibilidad de las ayudas y la consiguiente orden de recuperación tendría el efecto de anular las ventajas de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por ende, de la política de cohesión. El hecho de que la ciudad todavía no figure entre las que pueden

optar a las intervenciones del objetivo nº 2 es irrelevante, dado que su situación real no difiere de la que existirá a 1 de enero de 2000, fecha de inicio del nuevo período de programación de los Fondos Estructurales.

- (26) El examen de las disposiciones de los Tratados relativas a la cohesión y a la competencia pone de manifiesto la primacía «constitucional» de las reglamentaciones de cohesión, que constituiría un principio más elevado, en orden jerárquico, al de la competencia. De ello se desprende que las reglamentaciones en materia de competencia, y en particular las que regulan las ayudas estatales, tienden a la realización de una «competencia equitativa» y no de una «libre competencia». La primera sólo puede realizarse restaurando las condiciones de «libertad de competencia».

#### **B. Sobre la compatibilidad de las ayudas**

##### *Observaciones de las autoridades italianas*

- (27) En el caso de que las intervenciones públicas en cuestión se consideraran ayudas, las autoridades italianas solicitan la aplicación de las excepciones a que se refiere el artículo 92 [actualmente, letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87] del Tratado, habida cuenta de su finalidad regional y de su débil incidencia en la competencia y en los intercambios comunitarios. La ratio de la excepción regional sería una cohesión económica que permita a las empresas alcanzar objetivos comunitarios que las fuerzas de mercado no permitirían realizar en un plazo razonable. Las autoridades italianas citan por otra parte la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>(8)</sup> para exigir que la Comisión demuestre la incidencia de tales intervenciones en la competencia.

<sup>(6)</sup> El Comité señala los costes suplementarios siguientes:

- a) costes logístico-estructurales, incluidos los costes más elevados de mantenimiento y habilitación de las estructuras de los edificios, costes vinculados a la necesidad de utilizar como almacenes locales situados a un nivel más elevado a causa de la humedad y de las mareas, costes más elevados para la adquisición y el alquiler de unidades inmobiliarias; costes más elevados debidos a las limitaciones impuestas por las exigencias arquitectónicas, paisajísticas y de seguridad;
- b) costes operativos, incluidos el transporte de las existencias y de la mercancía, que requiere varios transbordos; costes más elevados de bienes y servicios, debido asimismo a una demanda turística relativamente rígida en relación con los aumentos de precios;
- c) costes de personal más elevados a causa de las indemnizaciones concedidas a los trabajadores que aceptan trabajar en Venecia;
- d) desventajas comerciales debidas al despoblamiento y al progresivo envejecimiento de la población veneciana, que hacen más difícil el contacto con los clientes y la comercialización de los productos;
- e) inconvenientes debidos a la intemperie (fenómeno del *acqua alta*, niebla y mareas).

<sup>(7)</sup> Las autoridades italianas hacen también referencia al carácter «neuro» de la intervención y citan el caso de las ayudas concedidas por Francia al sector textil, a la industria de la confección y del calzado, publicadas en el DO C 357 de 26.11.1996, p. 5, relativas a desgravaciones fiscales vinculadas a la reorganización del horario de trabajo.

- (28) Las autoridades italianas afirman que las medidas en cuestión evitan el despoblamiento de la ciudad de Venecia, la involución de sus actividades industriales y la transformación de Venecia en una «ciudad museo», privada de toda vitalidad y potencial de desarrollo.

- (29) Observan asimismo que las distintas orientaciones comunitarias no están en condiciones de justificar las desgravaciones objeto de examen y que la Comisión debería evitar una aplicación excesivamente rígida de tales principios, que no sería fiel al espíritu de las excepciones contempladas en el Tratado.

- (30) A este respecto, las autoridades italianas recuerdan que la Comisión admite, en el marco de la normativa comunitaria de las ayudas estatales a las empresas instaladas en los barrios urbanos desfavorecidos<sup>(9)</sup>, que las regla-

<sup>(8)</sup> Sentencia de 23 de marzo de 1985 en el asunto 296/92: Reino de los Países Bajos y Leuwarder contra Comisión (Recopilación 1985, p. 809).

<sup>(9)</sup> DO C 146 de 14.5.1997, p. 6.

mentaciones sobre ayudas regionales no respondan a las exigencias de las zonas geográficamente limitadas. La Comisión reconocería pues la finalidad regional de esta normativa, que, para el Gobierno italiano, consistiría en evitar el despoblamiento y la degradación de los barrios urbanos como consecuencia de la deslocalización de las empresas causada por los costes suplementarios que deben soportar si permanecen en su territorio.

- (31) Estas mismas consideraciones estarían en la base de la modificación<sup>(10)</sup> del método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 87 a las ayudas de finalidad regional para las regiones del Norte de Europa.
- (32) Las excepciones contempladas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado podrían aplicarse a las medidas examinadas por las razones siguientes:
- a) las desgravaciones contribuyen al desarrollo a largo plazo de la región de Venecia insular;
  - b) existe un interés comunitario en que el área de Venecia insular se beneficie de estas medidas; hay en efecto un nexo indisoluble entre la salvaguardia de la economía de Venecia y la preservación de la ciudad en cuanto ciudad de interés niversal, según definición de la Unesco;
  - c) las medidas examinadas no inciden de modo alguno en el comercio intracomunitario en la medida en que se trata de medidas compensatorias de los costes adicionales que soportan las empresas venecianas, y porque la economía veneciana abastece un mercado local.
- (33) La peculiaridad o, mejor dicho, la singularidad de la situación de Venecia debería por lo tanto inducir a la Comisión a no adoptar una actitud rígida en la evaluación de las medidas en cuestión. La insularidad de las zonas implicadas debería reforzar este enfoque a la luz de la declaración n° 30 sobre las regiones insulares, aneja al acto final del Tratado de Amsterdam.

#### Observaciones del Comité

- (34) El Comité considera que en el caso de que se consideraran ayudas estatales en el sentido definido en el artículo 87 del Tratado, la Comisión debería aplicar a las medidas en cuestión las excepciones enunciadas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87, habida cuenta de su carácter de ayudas regionales, de su escaso impacto en el comercio intracomunitario y de su contribución a la salvaguardia del patrimonio histórico y artístico de Venecia.
- (35) El Comité subraya que la región beneficiaria de las desgravaciones está parcialmente en situación de acogerse a la excepción a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 87.
- (36) El Comité recoge los argumentos ya expuestos por las autoridades italianas para invitar a la Comisión a emplear criterios más flexibles en su evaluación de las desgravaciones fiscales examinadas.
- (37) En este sentido, el Comité ratifica las exigencias particulares en que se basa la normativa relativa a los barrios urbanos desfavorecidos. La Comisión habría dado muestras de una ulterior demostración de esta flexibilidad en el caso de la zona Norte de la provincia de Madrid, con respecto a la cual se ha admitido la aplicación de la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 pese a estar inscrita en un NUTS III que no reunía las condiciones de admisibilidad.
- (38) Por otra parte, son problemas análogos a los que padece Venecia los que habrían inducido a la Comisión a introducir una modificación en las normas relativas a la aplicabilidad de la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 a las regiones periféricas y escasamente pobladas del Norte de Europa. Como se establece en la citada declaración n° 30, debería reservarse un enfoque favorable a las islas.
- (39) Las ayudas en cuestión satisfarían asimismo el criterio de proporcionalidad por cuanto representan el único medio para reducir el éxodo de las empresas hacia tierra firme.
- (40) Las ayudas concedidas no alterarían los intercambios en detrimento de los intereses comunes: la mayor parte de las empresas beneficiarias son subvencionables como PYME que ya se han beneficiado de ayudas por un importe inferior al umbral de *minimis*. Se trataría por otra parte de empresas que ejercen principalmente una actividad de carácter local. Las empresas, dadas las dificultades que se derivan de la insularidad, son poco competitivas hacia el exterior, aun siendo permeables a la competencia procedente del exterior. Las actividades productivas venecianas destinadas a la exportación se centran en producciones tradicionales, como la del cristal.
- (41) Por todas las razones expuestas, las ayudas en cuestión deberían considerarse compatibles en virtud de la excepción a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 87. El Comité invoca asimismo la aplicación de la excepción mencionada en la letra a) del apartado 3 del artículo 87, subrayando que para preservar Venecia —declarada por la Unesco monumento protegido—, es necesario intervenir en favor de la revitalización económica de la ciudad y, por lo tanto, de sus empresas. Sin su entramado económico y social, la ciudad acabaría en efecto convirtiéndose en un museo. El Comité solicita asimismo de manera subsidiaria que la Comisión presente al Consejo una propuesta al objeto de autorizar tales ayudas en virtud de la excepción contemplada en la letra e) del apartado 3 del artículo 87, habida cuenta de la singularidad de la situación y de su carácter de emergencia.

<sup>(10)</sup> DO C 364 de 20.12.1994, p. 8.

*Observaciones del municipio de Venecia*

- (42) El municipio recoge en gran medida los argumentos ya expuestos para solicitar la aplicación de las excepciones regionales contempladas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. El municipio ha pedido al Gobierno que Venecia sea incluida entre las regiones beneficiarias de la excepción establecida en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. A falta de estas intervenciones dirigidas a restaurar el equilibrio económico de las empresas beneficiarias, los costes suplementarios y las dificultades de operar en la laguna condenarían a las empresas al declive y a la desaparición. Sin esta ayuda, el libre juego de las fuerzas del mercado no podría conseguir uno de los objetivos previstos por las excepciones, y más concretamente el del desarrollo regional.

**C. Sobre las empresas municipalizadas**

- (43) El municipio de Venecia afirma que algunas empresas municipalizadas se han beneficiado de desgravaciones. Subraya no obstante que se trata de empresas a las que se ha confiado la prestación de un servicio público e interés general. Así pues, las medidas en cuestión podrían acogerse a la excepción mencionada en el apartado 2 del artículo 86, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de primera Instancia de las Comunidades Europeas<sup>(11)</sup>.
- (44) Las autoridades italianas manifiestan su plena adhesión a las observaciones transmitidas por el municipio de Venecia sobre la preconizada aplicación de la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 86 a las desgravaciones de las cargas sociales en favor de las empresas municipalizadas de Venecia y Chioggia.

**D. Sobre la regla de minimis**

- (45) Las autoridades italianas y el municipio de Venecia observan que la mayor parte de las medidas analizadas se han concedido en favor de PYME por un importe muy inferior al umbral establecido por la regla de *minimis*<sup>(12)</sup>.

**E. Sobre la eventualidad de una orden de recuperación**

- (46) Las autoridades italianas citan una serie de decisiones de la Comisión y de sentencias del Tribunal de Justicia para demostrar la discrecionalidad de la recuperación de la ayuda. Dichas autoridades citan asimismo la Decisión 95/455/CE, en que la Comisión habría enunciado, en el punto 15, el principio general según el cual la renuncia a la recuperación constituye una contrapartida a la

supresión de la ayuda en situaciones muy particulares y raras que tienen un impacto limitado en la competencia.

- (47) Así, las autoridades italianas indican tres decisiones en que la Comisión, por razones particulares y específicas, ha renunciado a la recuperación. En este sentido, consideran como razones específicas para no exigir la recuperación de las ayudas:
- la insularidad de las zonas de localización de las empresas;
  - el carácter local de las actividades que desarrollan;
  - la ausencia de intervenciones de terceros interesados en el procedimiento;
  - la supresión del régimen a partir del 30 de septiembre de 1997.

## IV

**Evaluación**

- (48) Las medidas objeto de examen constituyen un régimen de ayudas, dado que se han establecido mediante una Ley relativa a todas las empresas de las zonas implicadas. Por consiguiente, y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>(13)</sup>, no pueden considerarse casos *ad hoc*, como pretende el Comité.

**En cuanto al carácter de ayuda de las medidas contempladas en el régimen**

- (49) La Comisión considera que las medidas contempladas en el régimen en cuestión constituyen ayudas estatales en el sentido definido en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado. En primer lugar, las medidas implican para el INPS pérdidas de cotización, lo que equivale a la utilización de recursos públicos. En segundo lugar, las medidas se conceden selectivamente a las empresas de la laguna, las cuales no soportan costes que normalmente gravarían sus presupuestos. Así pues, tales empresas se encuentran en situación de ventaja con respecto a las empresas competidoras que soportan la totalidad de los gastos. En tercer lugar, la competencia y los intercambios entre Estados miembros se ven alterados por cuanto las reducciones de las cargas sociales se conceden a todas las empresas, incluidas las que ejercen actividades económicas que son objeto de intercambio entre dichos Estados. De las informaciones transmitidas por las autoridades italianas resulta en particular que las empresas beneficiarias operan, entre otras cosas, en sectores de intensos intercambios, como la industria manufacturera y el sector de los servicios.

<sup>(11)</sup> Sentencia de 27 de febrero de 1997 en el asunto T 106/95: *Fédération française des sociétés d'assurances* contra Comisión (Recopilación 1997, p. II-229).

<sup>(12)</sup> Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas de *minimis* (DO C 68 de 6.3.1996, p. 9).

<sup>(13)</sup> Sentencia de 13 de abril de 1994 en los asuntos acumulados C 324/90 y C 342/90: *Alemania y Pleuger Worthington* contra Comisión (Recopilación 1994, p. I-1173).

- (50) Aunque la mayoría de las empresas beneficiarias son PYME, y por lo tanto potencialmente menos activas fuera del mercado nacional, las medidas examinadas falsean la competencia e inciden en los intercambios intracomunitarios no sólo por el hecho de que dichas empresas exportan una parte de su producción hacia otros Estados miembros, sino también porque disminuyen las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos<sup>(14)</sup>.
- (51) En cuanto a los argumentos aducidos por las autoridades italianas y por las partes interesadas sobre el carácter compensatorio de las intervenciones con respecto a los costes adicionales a que se enfrentan las empresas que operan en la laguna, la Comisión considera lo siguiente.
- (52) El hecho de que una intervención tenga carácter compensatorio no excluye que constituya una ayuda en el sentido definido en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado. La letra b) del apartado 2 del artículo 87 define como compatibles «las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales [...]». De ello se desprende que el concepto de ayuda no depende del carácter compensatorio o no compensatorio de una intervención. Dicho carácter puede, por el contrario, tenerse en cuenta en determinados casos para determinar la compatibilidad de la ayuda.
- (53) Por otra parte, hay que considerar que el Tratado no tiene por objeto la salvaguardia de una situación de perfecta paridad teórica entre empresas, ya que tales empresas operan en un contexto real y no en un mercado perfecto de condiciones absolutamente idénticas.
- (54) Además, los costes adicionales que gravan a las empresas vencianas no se han calculado con respecto a los costes medios de las empresas comunitarias, sino con respecto a los costes que estas mismas empresas se habrían ahorrado trasladándose a tierra firme. Así pues, la comparación no se ha efectuado con una situación «tipo», sino con una situación más favorable para estas mismas empresas.
- (55) Hay que añadir que la evaluación por parte de la Comisión, es una Decisión citada por el Gobierno italiano, del carácter «neutro» de algunas ayudas al sector textil se basa en un examen relativo a la media de los costes de este sector y no excluye el carácter de ayuda de las intervenciones consideradas.
- (56) La Comisión subraya, más generalmente, que el artículo 87 no distingue las intervenciones en función de su causa o su objetivo, sino que las define en función de sus efectos en la competencia<sup>(15)</sup>.
- (57) El argumento sostenido por las autoridades italianas, según el cual las intervenciones objeto de examen serían neutras en la medida en que las empresas beneficiarias no exportan su producción, no puede aceptarse. En efecto, los intercambios entre Estados miembros sufren un perjuicio en la medida en que disminuyen las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos al mercado del estado miembro en cuestión<sup>(16)</sup>.
- (58) El municipio de Venecia solicita que la Comisión demuestre la incidencia en los intercambios intracomunitarios de la aplicación de las medidas de que se trata. La Comisión constata que el régimen objeto de examen puede reportar ventajas a empresas que participan en transacciones comerciales entre Estados miembros<sup>(17)</sup>. Además, tratándose de un régimen y no de un caso *ad hoc*, esta constatación es suficiente para determinar la incidencia en los intercambios. Por otra parte, la Comisión no está obligada a demostrar el efecto real en los intercambios intracomunitarios en el caso de un régimen no notificado, ya que de tomar otra decisión favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas incumpliendo su obligación de notificación, en detrimento de los que sí notifican sus proyectos de ayudas<sup>(18)</sup>.
- (59) Por lo que se refiere a la pretendida superioridad jerárquica de las normativas de cohesión del tratado, que prevalecerían sobre las normas en materia de ayudas estatales, la Comisión la considera completamente infundada. La referencia del primer guión del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea a la cohesión en cuanto objetivo de la Unión va unida a la referencia, en el quinto guión del mismo artículo, al objetivo de mantener íntegramente lo que se conoce como el «acquis comunitario», y de desarrollarlo. Por otra parte, dicho artículo 2 establece, entre otras cosas, la tarea de promover el desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, entre la que pueden inscribirse las normas en materia de competencia y cohesión económica y social. Si se consideran las acciones contempladas en el artículo 3 del Tratado a los efectos enunciados en el artículo 2 del mismo, la política de competencia entra den-

<sup>(14)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988 en el asunto 102/87: SEB contra Comisión (Recopilación 1988, p. 4067).

<sup>(15)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974 en el asunto 173/74: Italia contra Comisión (Recopilación 1974, p. 709).

<sup>(16)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988 en el asunto 102/87: Francia contra Comisión (Recopilación 1987, p. 4067).

<sup>(17)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de octubre de 1987 en el asunto 248/84: Alemania contra Comisión (Recopilación 1987, p. 4013).

<sup>(18)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-214/95: Het Vlaamse Gewest contra Comisión (Recopilación 1998, p. II-0717).

tro del ámbito de aplicación de la letra g) y el refuerzo de la cohesión económica y social, en el de la letra j). Las disposiciones del Tratado no confirman por lo tanto un rango jerárquicamente superior de la política de cohesión.

Por último, si se considera el Derecho derivado, el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo<sup>(19)</sup> relativo a los Fondos de finalidad estructural contiene una clara previsión de coordinación entre las normas de cohesión y las normas de competencia, lo que excluye de nuevo la pretendida superioridad de la política de cohesión.

### **Sobre la compatibilidad de las medidas de ayuda contempladas en el régimen**

- (60) Una vez determinado el carácter de ayuda estatal de las medidas objeto de examen en el sentido definido en el apartado 1 del artículo 87 del tratado, la Comisión debe ahora examinar si pueden declararse compatibles con el mercado común con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado.
- (61) Por lo que se refiere a las ayudas concedidas en forma de desgravaciones de las cargas sociales en favor de la creación de puestos de trabajo, a que se refiere el artículo 2 del Decreto de 5 de agosto de 1994, la Comisión considera que las Orientaciones comunitarias en materia de ayudas al empleo (en lo sucesivo denominadas «las Orientaciones sobre el empleo»)<sup>(20)</sup> reservan un trato favorable, entre otras cosas, a las ayudas destinadas a la creación neta de puestos de trabajo siempre y cuando se destinen a las PYME o a las empresas de las zonas con derecho a optar a las ayudas de finalidad regional. Dichas Orientaciones precisan que se debe prestar una especial atención al hecho de que la ayuda sea proporcional al objetivo perseguido. Sobre la base de las informaciones comunicadas por el INPS, la Comisión puede concluir que la medida en cuestión está destinada a la creación neta de puestos de trabajo en el sentido definido en las Orientaciones sobre el empleo y tal y como se aprobó en la Decisión 95/455/CE. El importe de unos 300 euros por puesto de trabajo creado es proporcional al objetivo perseguido, habida cuenta de la exigüidad de la suma con respecto al coste total de la persona empleada. No obstante, si la ciudad de Chioggia puede optar a las ayudas de finalidad regional en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 87<sup>(21)</sup>, en el período considerado la ciudad de Venecia sólo podía parcialmente acogerse a dicha excepción. En las zonas de Venecia excluidas de las ayudas de finalidad regional, de acuerdo con las Orientaciones sobre el empleo, la ayuda es compatible con el mercado común únicamente si no está limitada a las PYME. Por lo tanto, como se establece en el primer guión del punto 21 de las Orientaciones sobre el empleo, la ayuda es compatible con el mercado

común cuando se concede a las PYME. La ayuda concedida a las empresas que no responden a esta definición de ayuda es compatible en la medida en que dichas empresas operen en una zona admisible a la excepción a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

- (62) Fuera de estas dos categorías, PYME y grandes empresas que ejerzan su actividad en una zona admisible a la excepción mencionada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, pueden beneficiarse de dicha excepción las ayudas concedidas a las empresas que hayan contratado a determinadas categorías de trabajadores con dificultades para insertarse o reinsertarse en el mercado de trabajo.
- (63) Habida cuenta del punto 23 de las Orientaciones sobre el empleo, este análisis resulta igualmente válido para las empresas pertenecientes a sectores sensibles, dado que el régimen de que se trata no se limita a uno o más sectores sensibles, sino que se aplica indiferentemente a todos los sectores económicos.
- (64) Las desgravaciones contempladas en el artículo 1 del Decreto de 5 de agosto de 1994, a diferencia de las que se mencionan en el punto 61, constituyen medidas de ayuda concedidas para el mantenimiento del empleo en favor de todos los trabajadores de las empresas que operan en la laguna.
- (65) El punto 22 de las Orientaciones sobre el empleo indica que las ayudas al mantenimiento del empleo, que son similares y las ayudas al funcionamiento, pueden autorizarse en los casos siguientes:
- si van destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos excepcionales [letra b) del apartado 2 del artículo 87 del Tratado];
  - si se conceden a empresas situadas en las regiones con derecho a beneficiarse de la excepción contemplada en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado;
  - si van incluidas en un plan de reestructuración de una empresa con dificultades según las condiciones establecidas en las Orientaciones comunitarias sobre las ayudas estatales para el salvamento y la reestructuración de empresas con dificultades<sup>(22)</sup>.

Dado que en el caso que nos ocupa no se constata la presencia de tales elementos, las desgravaciones a que se refiere el artículo 1 del Decreto de 5 de agosto de 1994 no pueden considerarse compatibles con el mercado común sobre la base de las Orientaciones comunitarias sobre el empleo.

<sup>(19)</sup> DO L 185 de 15.7.1988, p. 9, derogado a partir del 1 de enero de 2000 por el Reglamento (CE) nº 1260/1999 (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

<sup>(20)</sup> DO C 334 de 12.12.1995, p. 4.

<sup>(21)</sup> Véase la Decisión de la Comisión comunicada al Gobierno italiano mediante carta de 30 de junio de 1997, relativa, entre otras cosas, a la lista de las zonas admisibles a las ayudas de finalidad regional.

<sup>(22)</sup> DO C 368 de 23.12.1994, p. 12.



- (66) Todas las partes que han comunicado sus observaciones solicitan que, habida cuenta de la peculiar situación de Venecia, la norma mencionada en el punto 65 no se aplique y que la Comisión establezca una excepción especial para Venecia. Según las autoridades italianas, la excepción debería basarse en las excepciones regionales basadas en las letras a) o c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, mientras que los dos terceros interesados solicitan, además de la aplicación de dicha excepción, la aplicación de la excepción «cultura» recogida en la letra d) del apartado 3 del artículo 87, o bien de una excepción específica que la Comisión podría proponer al Consejo al amparo de la letra e) del apartado 3 del artículo 87.

### Sobre las excepciones regionales

- (67) Por lo que se refiere a la excepción regional basada en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, no se ha facilitado ninguna aclaración a propósito de la aplicación de dichas excepciones. Los argumentos aducidos por las autoridades italianas y por los interesados para justificar la aplicación de una excepción regional a las ayudas objeto de examen se basan en la necesidad de evitar el despoblamiento de Venecia, la involución de sus actividades industriales y su transformación en ciudad museo carente de vitalidad y de potencial desarrollo.
- (68) La Comisión observa ante todo que sólo una parte del territorio de la ciudad de Venecia está incluida en la lista de las regiones italianas con derecho a acogerse a las excepciones regionales. Recuerda asimismo que con motivo de la confección del mapa de ayudas de finalidad regional, elaborado para Italia sobre la base de las propuestas de las autoridades italianas, la ciudad de Venecia no fue propuesta en su totalidad como región a la que debiera aplicarse la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.
- (69) Los criterios de admisibilidad de una zona a las excepciones regionales, el tipo de ayudas que cabe conceder y la intensidad de las ayudas fueron establecidos por la Comisión en la citada Comunicación<sup>(23)</sup> sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado a las ayudas regionales. Únicamente las ayudas concedidas con arreglo a la aplicación de dicho método pueden considerarse «regionales». A los efectos de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 87, la Comisión basa sus decisiones en un método que permite evaluar la situación socioeconómica de una región en el contexto tanto nacional como comunitario. Ello le permite, en interés de la Comunidad, comprobar si existe una significativa disparidad regional y, en caso afirmativo, autorizar al Estado miembro interesado, independientemente de su nivel de desarrollo económico, a aplicar una política regional nacional.
- (70) La Comisión indica asimismo que una ayuda de finalidad regional tiene por objeto la inversión productiva o la creación de empleo vinculada a la inversión. Dado que son independientes de cualquier tipo de inversión,

las medidas en cuestión destinadas a la creación de empleo no pueden considerarse medidas de finalidad regional.

- (71) En cuanto a los argumentos aducidos para demostrar que la Comisión, a veces, ha utilizado la excepción regional a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado para aplicar normas que suponen una excepción con respecto a las contenidas en la Comunicación mencionada en el considerando 69, como sería el caso de las aplicadas en la región Norte de la provincia de Madrid, la Comisión desea precisar lo siguiente.
- (72) No es correcto definir como «regionales» las ayudas estatales concedidas a las empresas en los barrios urbanos desfavorecidos<sup>(24)</sup>. Las normas introducidas por dicha normativa remiten a la letra c) del apartado 3 del artículo 87 y se refieren a la evaluación de la compatibilidad de las ayudas que los Estados miembros conceden en los barrios de las ciudades que se «caracterizan por indicadores socioeconómicos sensiblemente más desfavorables que la media de las ciudades a las que pertenecen». Tales normas no pueden considerarse excepcionales con respecto a las contenidas en la comunicación mencionada en el considerando 69. No pueden, por otra parte, aplicarse al caso que nos ocupa en la medida en que no se dan ni las condiciones de admisibilidad de los barrios ni las de las empresas beneficiarias, como tampoco las condiciones de los sectores de actividad<sup>(25)</sup>.
- (73) La modificación del método para la aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado a las ayudas estatales de finalidad regional<sup>(26)</sup> se decidió con ocasión de la ampliación de la Comunidad a Suecia y Finlandia. La Comisión introdujo dicha modificación en vista de la inadecuación de las normas comunitarias a las características de ciertas partes del territorio de los países nórdicos (situación extremadamente septentrional de algunas zonas, condiciones climáticas rígidas, distancias internas muy largas, etc.), tal y como se especifica en el punto 4 del documento en cuestión. El objetivo de la Comisión era encontrar un criterio de admisibilidad que obedeciese a dos condiciones: poder seguir aplicándose en general, es decir, ser potencialmente aplicable a todos los países, y no perturbar la organización comunitaria y, más en particular, el sistema de ayudas regionales vigente.
- (74) La Comisión no tiene previsto modificar el método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado para adaptarlo al caso examinado. De hecho, la situación de Venecia no presenta nuevos elementos y,

<sup>(24)</sup> Véase la nota 9.

<sup>(25)</sup> Las condiciones de aplicación de dicha normativa establecen, entre otras cosas, que el barrio desfavorecido de la ciudad cuente con una población que oscile entre 10 000 y 30 000 habitantes y que pertenezca a una ciudad de al menos 100 000 habitantes. Ahora bien, aunque el municipio de Venecia, en 1997, contase con 293 727 habitantes, el centro histórico de la ciudad sólo tenía 68 600, y las islas, 45 382. Por lo tanto, esta población no permite aplicar a la zona en cuestión la normativa en cuestión. En cuanto a las empresas beneficiarias, la normativa se refiere exclusivamente a las pequeñas empresas con arreglo a la definición comunitaria y contiene, en el correspondiente anexo, una lista de los sectores interesados.

<sup>(26)</sup> Véase la nota 10.

<sup>(23)</sup> Véase la nota 4.

en este caso, las ayudas propuestas pueden perturbar el sistema de ayudas vigente, por tratarse de ayudas al funcionamiento concedidas a una región que no presenta serios problemas de cohesión económica y social. Los indicadores de la situación socioeconómica de estas zonas en los años objeto de examen arrojan un PIB por habitante igual a 122,3 y una tasa de desempleo de 70,8 con respecto a la media comunitaria. Estos datos no indican un nivel de vida anormalmente bajo o una grave forma de subempleo.

- (75) La Comisión ya se había manifestado sobre las desgravaciones a que se refiere el artículo 1 del Decreto de 5 de agosto de 1994 en la Decisión 95/455/CE, definiéndolas como ayudas al funcionamiento y considerándolas compatibles en cuanto ayudas al funcionamiento decrecientes y temporales concedidas en una región a la que se aplica la excepción mencionada en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. Ahora bien, la laguna veneciana no está cualificada para acogerse a la excepción contemplada en dicha norma.
- (76) Por lo que se refiere al hecho de que estas mismas ayudas ya han sido declaradas compatibles en dos regiones del Mezzogiorno a las que se aplica la excepción mencionada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87<sup>(27)</sup>, la Comisión, en la Decisión 95/455/CE, ha explicado que esa evaluación se efectuó en el marco de las medidas de acompañamiento de carácter temporal en favor de las empresas ubicadas en las regiones que dejan de poder optar a los beneficios de la excepción a que se refiere la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. Tales medidas de acompañamiento consisten, entre otras cosas, en determinadas ayudas al funcionamiento. Este enfoque no es obviamente aplicable a Venecia y Chioggia, que nunca han podido optar a dicha excepción y que actualmente pueden acogerse parcialmente a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87.
- (77) Por lo que se refiere al caso concreto de aplicación de excepciones en la zona Norte de la provincia de Madrid, hay que observar que la Comisión, en la Decisión 93/353/CEE<sup>(28)</sup>, estableció que esta zona no podía optar a las ayudas de finalidad regional. Por consiguiente, se pudo aplicar el régimen nacional español de ayudas regionales en esta zona únicamente en favor de las PYME, y más concretamente de las PYME de las zonas admisibles a los Fondos Estructurales, limitando su aplicación al 31 de diciembre de 1993. La intensidad de las ayudas a las inversiones se redujo parcialmente y se limitó al 10 % para las medianas empresas, al 20 % para las pequeñas empresas y al 40 % para las microempresas. En este caso la Comisión se prevalió de una norma

de aplicación general contenida en el último apartado del punto 4.1 de la normativa comunitaria sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas<sup>(29)</sup>.

- (78) Por último, en cuanto a la finalidad de desarrollo regional de las ayudas objeto de examen, la Comisión observa que, dadas sus características, estas ayudas no están relacionadas con las dificultades estructurales que deberían combatir. No hay en efecto ninguna relación entre las desgravaciones fiscales concedidas para cada una de las personas empleadas y los costes de transporte, adquisición, alquiler y mantenimiento de los edificios, o los costes administrativos impuestos por las exigencias jurídicas, arquitectónicas y paisajísticas u otras restricciones públicas<sup>(30)</sup>.

### Sobre la excepción cultural

- (79) Por lo que se refiere a la finalidad cultural de las ayudas concedidas en forma de desgravaciones en la laguna, la Comisión observa que el Gobierno italiano jamás ha invocado la aplicación de la excepción a que se refiere la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, sino que ha defendido constantemente el carácter de ayuda regional de las medidas objeto de examen, reivindicando la aplicación de la correspondiente excepción.
- (80) La letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado presenta una doble vertiente, ya que la excepción puede aplicarse a las ayudas destinadas a promover la cultura o a la conservación del patrimonio.
- (81) En cuanto a la conservación del patrimonio, tanto el Gobierno italiano como el Comité indicaban, en la lista de costes suplementarios que sobrecargan a las empresas venecianas, los costes adicionales derivados del cumplimiento de las exigencias arquitectónicas y paisajísticas. No obstante, no todas las empresas soportan tales costes. Así, mientras que las desgravaciones se conceden a todas las empresas, sólo algunas soportan costes vinculados a la salvaguardia del patrimonio. La Comisión constata por otra parte que aun limitando la excepción a las empresas titulares de un edificio sujeto a restricciones arquitectónicas y, por lo tanto, efectivamente expuestas a estos costes adicionales, no hay una proporcionalidad entre la ventaja que se deriva de la ayuda y los costes soportados. De hecho, la ayuda podría resultar insuficiente para lograr la finalidad de la salvaguardia del patrimonio si las personas empleadas son demasiado pocas con respecto al patrimonio artístico que es preciso preservar, o bien excesiva si se destinara a una empresa con numerosos empleados, pero con costes limitados por lo que se refiere a la conservación del patrimonio.

<sup>(27)</sup> Aunque con derecho a optar a las intervenciones de los Fondos Estructurales en el marco del objetivo nº 1, las dos regiones (Abruzos y Molise) ya no podían acogerse a la excepción mencionada en la letra a) del apartado 3 del artículo 87, dado que presentaban un PIB per cápita cuyo porcentaje sobre la media comunitaria (Abruzos: 89,85 %. Molise: 78,97 %) era muy superior al umbral de admisibilidad de la excepción establecida en la letra a) del apartado 3 del artículo 87, fijado en el 75 %.

<sup>(28)</sup> DO L 145 de 17.6.1993, p. 25.

<sup>(29)</sup> DO C 213 de 19.8.1992, p. 2.

<sup>(30)</sup> Por otra parte, estos costes no están por sí mismos vinculados a la insularidad en cuanto tal de la laguna y, por lo tanto, no representan una desventaja estructural de las islas que una normativa eventualmente basada en la nueva formulación de la declaración nº 30 introducida por el Tratado de Amsterdam pudiera tomar en consideración.

Así pues, la excepción no puede concederse al tratarse de una ayuda cuyas modalidades de aplicación no permiten garantizar su debida proporción con respecto a la finalidad de la excepción invocada.

- (82) En cuanto al aspecto «cultural», la Comisión considera que es preciso referirse a la acepción general del término y que este concepto no puede interpretarse en sentido lato. El argumento aducido por el Comité, según el cual la promoción de las actividades económicas que constituyen la red vital de Venecia contribuye a la salvaguardia de la ciudad, declarada por la Unesco patrimonio de la Humanidad, es demasiado genérico y vago con respecto a las finalidades culturales contempladas en la excepción objeto de examen.

### **Sobre la excepción a que se refiere la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado**

- (83) En sus conclusiones, el Comité, a los efectos de una evaluación positiva de la compatibilidad de la ayuda con el mercado común, solicita que se aplique la excepción de la letra e) del apartado 3 del artículo 87, que reza «[...] las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión».
- (84) La Comisión observa que, sobre la base de las categorías ya determinadas en las excepciones a que se refiere el apartado 3 del artículo 87, ha podido establecer las Orientaciones comunitarias sobre el empleo, que constituyen una normativa satisfactoria de esta categoría de ayudas. Por otra parte, la determinación de una nueva categoría de ayudas por parte del Consejo no convertiría en automáticamente compatibles con el mercado común las ayudas pertenecientes a dicha categoría, sino que requeriría en cualquier caso una decisión de la Comisión para evaluar la compatibilidad de un caso específico de ayuda, y eventualmente la definición de una normativa mediante la adopción de orientaciones. La Comisión tampoco podría ignorar las normas pertinentes y actualmente aplicables a los fines de la evaluación de una ayuda ejecutada ilegalmente.

### **Sobre las empresas municipalizadas**

- (85) En sus observaciones, el municipio de Venecia, en cuanto parte interesada, subraya el hecho de que las empresas municipalizadas beneficiarias de las desgravaciones tienen a su cargo, por decisión de las autoridades públicas, la prestación de un servicio de interés público general, y de que la ayuda recibida es necesaria para el cumplimiento de la «misión particular a ellas confiada».
- (86) Así, el artículo 87 del Tratado no se aplicaría en virtud de la excepción a que se refiere el apartado 2 del artículo 86. El municipio observa por otra parte que algunas de las empresas en cuestión operan en sectores que no están liberalizados y en los cuales existe un régimen de monopolio, por lo que las desgravaciones concedidas no falsearían la competencia. Las autoridades italianas ratificaron estas mismas observaciones en su respuesta al

requerimiento formulado en el marco de la Decisión de la Comisión de 23 de junio de 1999.

- (87) Las autoridades italianas indican, por una parte, que las empresas en cuestión operan en régimen de monopolio y, por otra, afirman que estas empresas pueden beneficiarse de la excepción a que se refiere el apartado 2 del artículo 86 del Tratado. A este respecto presentaron una lista de seis empresas municipalizadas encargadas de la prestación de servicios de interés general. Tales empresas prestan un servicio de transporte público de línea urbano y extraurbano (ACTV); el servicio de remolque en el puerto de Venecia (Panfido SpA); el servicio de gestión del ciclo integrado del agua (ASPIV); el servicio de limpieza de los colegios, mantenimiento de los parques públicos y otras actividades de carácter social (AMAV); el servicio de juego, gestionado por el Casino de Venecia; y, por último, el servicio de salvaguardia de Venecia y de la laguna (Consortio Venecia Nuova).
- (88) En relación con algunas de dichas empresas las autoridades italianas han facilitado datos contables destinados a demostrar que las desgravaciones en cuestión van exclusivamente dirigidas a compensarlas por los costes adicionales derivados del cumplimiento de la misión de servicios públicos.
- (89) La Comisión ha analizado caso por caso las empresas en cuestión.
- (90) Por lo que se refiere a la empresa que gestiona el servicio de transporte regular de las líneas urbanas (ACTV), este servicio, incluida la actividad de transporte en la laguna, asimilable al transporte regular de las líneas urbanas habida cuenta de la peculiar situación de Venecia, en el período analizado, se presta en régimen de monopolio legal en un sector que no estaba liberalizado. La ausencia de liberalización de un sector no siempre es una condición suficiente para excluir la incidencia en los intercambios. No obstante, en el caso que nos ocupa, por tratarse de un servicio prestado a nivel local y sin posibilidad de competencia potencial, dado el derecho exclusivo concedido a la empresa en cuestión y habida cuenta del hecho de que el acto de concesión del ejercicio de la actividad al ACTV prevé que la sociedad sólo puede desarrollar las citadas actividades, no puede hablarse de incidencia en los intercambios. En consideración a lo expuesto, hay que concluir que, en este caso, las desgravaciones fiscales en favor del ACTV no constituyen ayudas, al no darse las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado, dada la ausencia de incidencia en los intercambios intracomunitarios. En tales circunstancias no hay lugar a la verificación de la aplicabilidad de la excepción a que se refiere el apartado 2 del artículo 86.
- (91) Por lo que respecta a la empresa que gestiona el servicio de remolque en el puerto de Venecia (Panfido SpA), esta actividad se desarrolla a nivel local en un sector que no está liberalizado. Habida cuenta del derecho exclusivo concedido a la empresa en cuestión y del hecho de que

el acto de concesión del ejercicio de esta actividad a la sociedad Panfido prevé que dicha sociedad sólo puede desarrollar las actividades que en él se mencionan, no puede hablarse de incidencia en los intercambios. Hay que considerar que en el caso de que se trata las desgravaciones fiscales en favor de Panfido no constituyen ayudas, al no darse las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado, dada la ausencia de incidencia en los intercambios intracomunitarios.

- (92) En el caso de la empresa encargada del servicio de gestión del ciclo integrado del agua (ASPIV), sí se dan en cambio las condiciones para la aplicación de la excepción a que se refiere el apartado 2 del artículo 86 del Tratado. En este caso, se trata en efecto de la gestión de un servicio de interés económico general confiado, mediante acto formal de la autoridad pública, a una empresa pública sin ánimo de lucro. Las autoridades italianas han demostrado que las medidas de desgravación de las cargas sociales objeto de examen están dirigidas exclusivamente a compensar los costes adicionales que se derivan del cumplimiento de la función específica de servicio público confiada a la empresa. Por consiguiente, las ayudas concedidas a la sociedad ASPIV son compatibles con el mercado común.
- (93) Por lo que se refiere a la empresa que gestiona servicios colectivos entre los que se incluye el servicio de limpieza de los colegios, el servicio de mantenimiento de los parques públicos y otros servicios de carácter social (AMAV), tales actividades tienen una naturaleza objetivamente local, por lo que no puede hablarse de incidencia en los intercambios intracomunitarios. Así pues, las correspondientes desgravaciones no constituyen ayudas, habida cuenta del hecho de que no se dan las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado.
- (94) En el caso de la actividad desarrollada por el Casino de Venecia, la Comisión considera que se trata de una actividad comercial, sujeta al libre juego de la competencia y, por lo tanto, inscrita en el ámbito de aplicación del artículo 87 del Tratado. En cuanto a la aplicación de la excepción establecida en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, la Comisión observa que la actividad del Casino no puede definirse como una actividad de servicio de interés económico y general, no habiendo las autoridades públicas impuesto obligaciones de servicio público de interés general en relación con la actividad en cuestión.
- (95) El análisis general a que se refieren los considerandos 61 a 65 se aplica por lo tanto a la empresa en cuestión.
- (96) Por último, en lo que atañe al Consorcio Venecia Nuova que se ocupa del servicio de salvaguardia de Venecia y de la laguna, la Comisión observa que esta sociedad se constituyó expresamente para la salvaguardia del patrimonio histórico, artístico y arqueológico de la ciudad de Venecia: su finalidad estatutaria es la realización, en régimen de concesión, de las intervenciones promovidas por el Estado en este sector. La Comisión considera que las ayudas concedidas al Consorcio deben considerarse

compatibles con el mercado común en virtud de la excepción a que se refiere la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. En efecto, en el caso que nos ocupa, el papel institucional del Consorcio es la salvaguardia y la conservación del patrimonio de Venecia y las ayudas concedidas en forma de desgravaciones en la laguna tienen por lo tanto una finalidad cultural.

### Sobre la aplicación de otras excepciones

- (97) Las ayudas objeto de examen no pueden ser objeto de ninguna de las restantes excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del tratado. Las ayudas no se refieren a un importante proyecto de interés europeo común ni están destinadas a remediar una grave convulsión de la economía de un Estado miembro. No cabe, pues, aplicar la excepción mencionada en la letra b) del apartado 3 del artículo 87.
- (98) Con respecto al apartado 2 del artículo 87, las ayudas examinadas no satisfacen las condiciones contempladas en la letra a), relativa a ayudas de carácter social concedidas a consumidores individuales, como tampoco, evidentemente, las establecidas en la letra c).
- (99) Tampoco es aplicable la excepción a que se refiere la letra b) del apartado 2 del artículo 87, por cuanto no es posible considerar el fenómeno del *acqua alta* como una catástrofe natural o un acontecimiento excepcional.

### Sobre la recuperación de las ayudas incompatibles

- (100) El Tribunal de Justicia ha reconocido a la Comisión su facultad de recuperación de una ayuda incompatible e ilegal<sup>(31)</sup>.
- (101) La recuperación de una ayuda incompatible con el mercado común e ilegal es una obligación impuesta a la Comisión por el Reglamento (CE) n° 659/1999.
- (102) En la medida en que la Decisión constata que la ayuda se ha concedido ilegítimamente y es incompatible con el mercado común según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>(32)</sup>, la restitución constituye la consecuencia lógica con vistas a restaurar el *statu quo ante* económico.
- (103) Las observaciones de las autoridades italianas en apoyo de su petición de que no se proceda a la recuperación de las ayudas en el caso de que se consideraran incompatibles con el mercado común no bastan para justificar la elusión del a consecuencia impuesta por el Reglamento (CE) n° 659/1999 como resultado del carácter ilegal e incompatible con el mercado común de las ayudas en cuestión, y ello por las razones siguientes:

<sup>(31)</sup> Sentencia de 12 de julio de 1973 en el asunto 70/72: Comisión contra Alemania (Recopilación 1973, p. 813).

<sup>(32)</sup> Sentencia de 21 de marzo de 1990 en el asunto C 142/87: Bélgica contra Comisión (Recopilación 1990, p. I-959).

- a) la insularidad no es en sí misma un elemento de debilidad estructural de una región;
- b) el carácter local de las actividades desarrolladas por las empresas de Venecia no ha sido demostrado;
- c) el hecho de que ningún interesado haya intervenido no es un elemento que demuestre que no sería oportuno proceder a la restauración del *statu quo* económico;
- d) la extinción del régimen a partir del 30 de noviembre de 1997 es una garantía de restauración de las normas de competencia, pero no excluye que hasta esa fecha algunas empresas hayan gozado de ventajas que deben ser eliminadas.

## V

**Conclusiones**

- (104) La Comisión constata que Italia ha ejecutado, en contra de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado, las desgravaciones fiscales contempladas en el artículo 27 de la Ley nº 30/1997 y en el artículo 5 bis de la Ley nº 206/1995, que hace referencia al Decreto de 5 de agosto de 1994.
- (105) Sobre la base del análisis desarrollado en la sección IV de la presente Decisión, la Comisión constata que la ayuda concedida en forma de desgravación total para la creación neta de empleo en favor de las PYME es compatible con el mercado común. Cuando beneficia a empresas que no responden al concepto de PYME, dicha ayuda es compatible en la medida en que dichas empresas operen en una zona con derecho a acogerse a la excepción mencionada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. La ayuda es asimismo compatible cuando beneficia a cualquier tipo de empresa que emplee a categorías de trabajadores con especiales dificultades de inserción o reinserción en el mercado laboral.
- (106) Las ayudas concedidas a las grandes empresas situadas fuera de una zona cubierta por la excepción a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado contempladas en el artículo 2 del Decreto de 5 de agosto de 1994 y las ayudas contempladas en el artículo 1 del mismo, son incompatibles con el mercado común.
- (107) Por las razones expuestas en los considerandos 90, 91 y 93, las medidas concedidas en favor de las empresas municipalizadas ACTV, Panfido SpA y AMAV no se consideran ayudas en el sentido definido en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado.
- (108) Por las razones expuestas en el considerando 92, las ayudas concedidas en favor de la empresa municipalizada ASPIV son compatibles con el mercado común por cuanto se acogen a la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado.
- (109) Por las razones expuestas en el considerando 95, las ayudas concedidas en favor del Consorcio Venecia Nuova son compatibles con el mercado común por cuanto se acogen a la excepción contemplada en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.
- (110) Las medidas que respetan la norma *de minimis* no entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 87 del Tratado, con arreglo al cual el importe total de todas las intervenciones realizadas en el marco de dichas normas en favor de las empresas no debe superar el límite de los 100 000 euros sobre un período de tres años. Como se precisa en la correspondiente Comunicación de la Comisión<sup>(33)</sup>, dicha norma no se aplica a los sectores regulados por el Tratado CECA, a la construcción naval, al sector de los transportes y a las ayudas concedidas para gastos relativos a actividades de la agricultura o de la pesca.
- (111) Cuando se hayan concedido ilegalmente ayudas incompatibles con el mercado común, la Comisión exige del Estado miembro interesado que reclame su restitución a los beneficiarios<sup>(34)</sup> al objeto de restaurar el *statu quo ante*. Éste es el caso de las ayudas consideradas incompatibles con el mercado común en la presente Decisión, cuyo importe ya recibido deberá ser restituido por los beneficiarios.
- (112) La recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional. Las sumas que deban recuperarse devengarán intereses a partir de la fecha en que hayan sido puestas a disposición de los beneficiarios y hasta el momento de su efectiva recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de la subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

**Artículo 1**

A reserva de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la presente Decisión, las ayudas ejecutadas por Italia en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia, en forma de desgravaciones de las cargas sociales a que se refiere en las Leyes nº 30/1997 y nº 206/1995, que remiten al artículo 2 del Decreto Ministerial de 5 de agosto de 1994, son compatibles con el mercado común cuando se conceden a las empresas siguientes:

- a) PYME en el sentido definido en la normativa comunitaria sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas;

<sup>(33)</sup> Véase la nota 12.

<sup>(34)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión (DO C 318 de 24.11.1983, p. 3).

- b) empresas que no se atienen a dicha definición y que están localizadas en una zona con derecho a acogerse a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado;
- c) cualquier otra empresa que emplee categorías de trabajadores con especiales dificultades de inserción o reinserción en el mercado laboral con arreglo a las Orientaciones comunitarias en materia de empleo.

Dichas ayudas constituyen ayudas incompatibles con el mercado común en la medida en que se concedan a empresas que no sean PYME y estén localizadas fuera de las zonas con derecho a acogerse a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

#### Artículo 2

A reserva de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la presente Decisión, las ayudas ejecutadas por Italia en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia, en forma de desgravaciones de las cargas sociales, a que se refiere el artículo 1 del Decreto ministerial de 5 de agosto de 1994, son incompatibles con el mercado común.

#### Artículo 3

Las ayudas ejecutadas por Italia en favor de las empresas ASPIV y Consorcio Venecia Nuova son compatibles con el mercado común en virtud de las excepciones a que se refieren, respectivamente, el apartado 2 del artículo 86 y la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

#### Artículo 4

Las medidas ejecutadas por Italia en favor de las empresas ACTV, Panfido SpA y AMAV no constituyen ayudas en el sentido definido en el artículo 87 del Tratado.

#### Artículo 5

Italia adoptará todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas incompatibles con el mercado común a que se refieren el segundo párrafo del artículo 1 y el artículo 2, y ya ilegalmente puestas a su disposición.

La recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional. Las sumas que deban recuperarse devengarán intereses a partir de la fecha en que hayan sido puestas a disposición de los beneficiarios y hasta el momento de su efectiva recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de la subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional.

#### Artículo 6

Italia informará a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas para atenerse a la misma.

#### Artículo 7

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 25 de noviembre de 1999.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión