

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 7 de marzo de 2002 *

En el asunto C-310/99,

República Italiana, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por los Sres. G. Rozet y P. Stancanelli, y posteriormente por los Sres. G. Rozet y V. Di Bucci, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 2000/128/CE de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia en favor del empleo (DO 2000, L 42, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. N. Colenric (Ponente), Presidenta de la Sala Segunda, en funciones de Presidenta de la Sala Sexta, y los Sres. C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. L. Wewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de abril de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de mayo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de agosto de 1999, la República Italiana solicitó, en virtud del artículo 230 CE, párrafo primero, la anulación de la Decisión 2000/128/CE de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia en favor del empleo (DO 2000, L 42, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), y, con carácter subsidiario, la anulación de esta Decisión en la medida en que establece la recuperación de las cantidades que constituyen una ayuda incompatible con el mercado común.

Derecho comunitario

- 2 El artículo 87 CE, apartados 1 y 3, y el antiguo artículo 92, apartados 1 y 3, del Tratado CE establecen lo siguiente:

«1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

[...]

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;

[...]»

3 El artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, dispone lo siguiente:

«2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.»

Comunicaciones de la Comisión

Directrices sobre ayudas al empleo

4 En 1995, la Comisión publicó las Directrices sobre ayudas al empleo (DO C 334, p. 4; en lo sucesivo, «Directrices sobre ayudas al empleo»). El punto 2 de dichas

Directrices señala que la intensificación de las actividades que se dedican al empleo de categorías marginadas en el mercado de trabajo, como es el caso de los parados de larga duración, los jóvenes y los trabajadores de más edad, constituye uno de los ámbitos prioritarios definidos por los Estados miembros en sus orientaciones en materia de empleo. En el punto 3 indican que las medidas destinadas a mejorar la situación de los trabajadores en el mercado de trabajo no deben contrarrestar las medidas paralelas que la Comisión lleva a cabo para reducir el falseamiento artificial de la competencia en el marco de los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE).

- 5 La Directrices sobre ayudas al empleo también indican en el punto 3 que su objetivo es, entre otros, aclarar la interpretación de los artículos 92 y 93 del Tratado por lo que respecta a las ayudas de Estado aplicables en el ámbito del empleo, para garantizar una mayor transparencia en la decisión de notificación en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 del Tratado.

- 6 Los puntos 16 y 17 de las Directrices sobre ayudas al empleo disponen lo siguiente:
 - «16. Por ayuda al mantenimiento del empleo, se entiende la que se concede a una empresa para lograr que no despidan a los trabajadores que emplea. Por regla general, la subvención se calcula teniendo en cuenta el número total de trabajadores en el momento en el que se concede la ayuda.

 17. Por el contrario, la ayuda a la creación de empleo se destina a buscar un puesto de trabajo a aquellos trabajadores que nunca han dispuesto de empleo o han perdido el que ocupaban anteriormente y se asignará en función del número de puestos de trabajo creados. Conviene precisar que por creación de empleo se entiende creación neta de empleo, es decir, un puesto de trabajo adicional con relación al efectivo (promedio en un período determinado) de

la empresa de que se trate. Por consiguiente, la mera sustitución de un trabajador, sin que se incrementen los efectivos y sin creación de nuevos puestos de trabajo, no constituye una creación real de empleo.»

7 El punto 21 de las Directrices sobre ayudas al empleo establece lo siguiente:

«La Comisión procederá a evaluar estas ayudas al empleo con arreglo a los criterios siguientes:

- La Comisión mantiene una actitud favorable en relación con las ayudas destinadas a la creación de nuevos puestos de trabajo en las PYME [...] y en las regiones que pueden acogerse a las ayudas de finalidad regional [...]. Además de a estas dos categorías, esta actitud favorable también se adopta en relación con las ayudas destinadas a fomentar la contratación de determinadas categorías de trabajadores que experimentan dificultades especiales para integrarse o reintegrarse en el mercado de trabajo. En este último caso, no es necesario exigir que haya creación neta de empleo, siempre que el puesto vacante lo sea como consecuencia de una partida natural y no de un despido.

- [...]

- Para valorar favorablemente la ayuda incluida en las categorías anteriores, la Comisión prestará también atención a las condiciones del contrato de empleo, tales como, especialmente, la obligación de llevar a cabo la contratación mediante un contrato de duración indeterminada o suficientemente prolongada y de mantener el puesto de trabajo de nueva creación

durante un período de tiempo mínimo después de la misma, dado que estas condiciones constituyen una garantía en cuanto a la estabilidad del empleo creado. También se tendrá en cuenta cualquier otra garantía sobre la perennidad del empleo de nueva creación, especialmente las formas de pago de la ayuda.

- La Comisión velará por que el nivel de la ayuda no supere lo necesario para fomentar la creación de empleo, habida cuenta, en su caso, de las dificultades que hayan de superar las PYME y/o de los problemas que sufra la región de que se trate. La ayuda deberá ser temporal.

 - Por otra parte, el hecho de que la creación de empleo objeto de la ayuda vaya acompañada de una formación o reconversión profesional del trabajador constituirá un elemento especialmente positivo para que la Comisión pueda valorarla favorablemente.»
- 8 Además, el punto 22 de las Directrices sobre ayudas al empleo dispone lo siguiente:

«Las ayudas al mantenimiento del empleo, emparentadas con las ayudas de funcionamiento, sólo podrán ser autorizadas en los casos siguientes:

[...] En determinadas condiciones, también se podrán autorizar ayudas al mantenimiento del empleo en las regiones que puedan acogerse a la excepción prevista en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE relativa al desarrollo económico de aquellas regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o exista una grave situación de subempleo [...]

[...]»

Las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional

- 9 En 1998, la Comisión también publicó Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO C 74, p. 9; en lo sucesivo, «Directrices sobre las ayudas de finalidad regional»), que, en sus puntos 3.5 y 4.17, disponen lo siguiente:

«3.5. La letra a) del apartado 3 del artículo 92 dispone que podrán ser compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo. Tal y como subraya el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, “el uso de las palabras ‘anormalmente’ y ‘grave’ en la excepción recogida en la letra a) muestra que ésta es sólo aplicable a las regiones en las que la situación económica sea muy desfavorable en relación al conjunto de la Comunidad” [...]

[...]

[...]

4.17. [...] las ayudas de funcionamiento estarán limitadas en el tiempo y serán decrecientes. Por otra parte, quedan excluidas las ayudas de funcionamiento destinadas a fomentar las exportaciones [...] entre Estados miembros.»

La comunicación de la Comisión relativa a las ayudas de minimis

10 En la Comunicación de 1996 relativa a las ayudas *de minimis* (DO C 68, p. 9), la Comisión indicó que, si bien toda intervención financiera estatal en favor de una empresa puede falsear la competencia, no todas las ayudas tienen repercusiones apreciables sobre los intercambios comerciales y la competencia entre Estados miembros y que así suele suceder con las ayudas de importe muy reducido, que se conceden en la mayoría de los casos a las pequeñas y medianas empresas. Con vistas a una simplificación administrativa y en interés de las pequeñas y medianas empresas, la Comisión ha introducido una norma denominada *de minimis* que fija un umbral de ayuda por debajo del cual puede considerarse inaplicable el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, quedando la ayuda exenta del requisito de notificación previa.

11 Para que la regla *de minimis* pueda aplicarse, deben concurrir los siguientes requisitos:

«— el importe máximo total de ayuda *de minimis* se fija en 100.000 ecus [...] durante un período de tres años a partir de la concesión de la primera ayuda *de minimis*,

— este importe cubrirá todo tipo de ayudas públicas otorgadas en concepto de ayuda *de minimis*, sin afectar a la posibilidad del beneficiario de obtener otras ayudas en el marco de regímenes aprobados por la Comisión,

— este importe cubrirá todas las categorías de ayudas, sean cuales fueren sus formas y objetivos, a excepción de las ayudas a la exportación [...] que no podrán acogerse a la norma.

Las ayudas públicas que deben ajustarse al límite máximo de 100.000 ecus son las otorgadas por las autoridades nacionales, regionales o locales, tanto si los recursos proceden íntegramente de los Estados miembros como si las ayudas son cofinanciadas por la Comunidad mediante los Fondos estructurales [...]»

Marco legislativo nacional

- 12 Mediante la Ley n° 863/84, de 19 de diciembre de 1984 (GURI n° 351, de 22 de diciembre de 1984, p. 10691; en lo sucesivo, «Ley n° 863/84»), la República Italiana introdujo los contratos de formación y trabajo (en lo sucesivo, «CFT»). Se trataba de contratos temporales, combinados con un período de formación, para la contratación de parados que no tuvieran más de 29 años. Las contrataciones mediante este tipo de contratos se beneficiaban, por un período de dos años, de una exención de las cotizaciones patronales. Esta reducción se aplicaba de manera generalizada, automática, no selectiva y uniforme en todo el territorio nacional.
- 13 Las disposiciones de desarrollo de los CFT fueron modificadas sucesivamente por la Ley n° 407/90, de 29 de diciembre de 1990 (GURI n° 303, de 31 de diciembre de 1990, p. 3; en lo sucesivo, «Ley n° 407/90»), que introdujo una modulación regional de la ayuda; por la Ley n° 169/91, de 1 de junio de 1991 (GURI n° 129, de 4 de junio de 1991, p. 4; en lo sucesivo, «Ley n° 169/91»), que aumentó la edad máxima de los trabajadores que podían contratarse a 32 años, y por la Ley n° 451/94, de 19 de julio de 1994 (GURI n° 167, de 19 de julio de 1994, p. 3; en lo sucesivo, «Ley n° 451/94»), que introdujo el CFT limitado a un año y estableció un umbral mínimo de horas de formación que debía observarse.
- 14 Con arreglo a estas Leyes, el CFT puede definirse como un contrato temporal para la contratación de jóvenes de entre 16 y 32 años, límite de edad que puede ser elevado discrecionalmente por las autoridades regionales. Las autoridades han

aumentado el límite de edad a 35 años para el Lacio, a 38 años para Calabria, a 40 años para Campania, los Abruzos y Cerdeña y a 45 años para Basilicata, Molise, Apulia y Sicilia.

15 Se prevén dos tipos de CFT:

— el primero se refiere a empleos que requieren un elevado nivel de formación. Estos contratos tienen una duración máxima de veinticuatro meses y deben incluir como mínimo entre 80 y 130 horas de formación, que deben dispensarse en el lugar de la prestación de trabajo, durante la vigencia del contrato,

— el segundo de una duración máxima de 12 meses, y que prevé una formación de 20 horas.

16 La característica principal del CFT es la de prever un programa de formación del trabajador destinado a proporcionarle una cualificación específica.

17 Las contrataciones mediante CFT se benefician de reducciones de las cargas sociales durante el período de vigencia de los contratos. Las reducciones concedidas son las siguientes:

— reducción de un 25 % de las cotizaciones normalmente adeudadas, para las empresas instaladas en zonas distintas del Mezzogiorno;

- reducción de un 40 % de estas cotizaciones para las empresas del sector comercial y turístico con menos de quince empleados, instaladas en zonas distintas del Mezzogiorno;

 - exención total de estas cotizaciones para las empresas artesanales y para las empresas instaladas en las zonas que presentan un nivel de desempleo superior a la media nacional.
- 18 Para poder acogerse a estas medidas, los empresarios no deben haber procedido a reducciones de plantilla en los doce meses anteriores, a menos que la contratación corresponda a trabajadores con una especialización diferente, y deben, además, haber mantenido en servicio, mediante contratos indefinidos, al menos a un 60 % de los trabajadores cuyo CFT haya expirado en los veinticuatro meses anteriores.
- 19 Para el CFT del segundo tipo, de una duración de un año, la concesión de estos beneficios se supedita, además, a la transformación de la relación laboral en indefinida. Las reducciones se aplican solamente después de dicha transformación y para un período igual a la duración del CFT.
- 20 El artículo 15 de la Ley n° 196/97, de 24 de junio de 1997, por la que se establecen disposiciones en materia de promoción del empleo (GURI n° 154, de 1997; en lo sucesivo, «Ley n° 196/97»), prevé que las empresas de las zonas del objetivo n° 1 que transformen los CFT del primer tipo, de una duración de dos años, en contratos indefinidos al final de su vigencia se beneficien de una exención de las cotizaciones sociales por un período adicional de un año. Este artículo impone la obligación de reembolsar las ayudas percibidas en caso de despido del trabajador durante los doce meses que siguen al final del período objeto de la ayuda.

Procedimiento que desembocó en la Decisión impugnada

- 21 El 7 de mayo de 1997, las autoridades italianas notificaron a la Comisión, en virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado, un proyecto de Ley relativo a ayudas de Estado que posteriormente fue aprobado por el Parlamento y pasó a ser la Ley n° 196/97. Este proyecto de Ley se inscribió debidamente en el registro de las ayudas notificadas, bajo la referencia N 338/97.

- 22 Basándose en las informaciones proporcionadas por las autoridades italianas, la Comisión examinó otros regímenes de ayudas de este sector, en concreto las Leyes n°s 863/84, 407/90, 169/91 y 451/94. Dado que estas leyes ya se estaban aplicando, se inscribieron en el registro de las ayudas no notificadas, bajo la referencia NN 164/97.

- 23 Mediante carta de 17 de agosto de 1998, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO C 384, p. 11), la Comisión informó al Gobierno italiano de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado en relación con las ayudas para la contratación mediante CFT temporales previstas por las Leyes n°s 863/84, 407/90, 169/91 y 451/94, concedidas desde noviembre de 1995. Por la misma carta, también informó al Gobierno italiano de su decisión de incoar el mismo procedimiento en relación con las ayudas para la transformación de CFT en contratos indefinidos previstas por el artículo 15 de la Ley n° 196/97.

- 24 El Gobierno italiano presentó sus observaciones mediante escrito de 4 de noviembre de 1998 y, mediante carta de 5 de marzo de 1999, proporcionó, a instancias de la Comisión, precisiones e informaciones complementarias.

- 25 Al término del procedimiento de examen, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, que notificó debidamente a la República Italiana mediante nota n° SG (99) D/4068, de 4 de junio de 1999.

La Decisión impugnada

- 26 La Decisión impugnada examina por separado, por una parte, el contenido de las Leyes n°s 863/84, 407/90, 169/91 y 451/94, no notificadas, y, por otra parte, el de la Ley n° 196/97, debidamente notificada en fase de proyecto.
- 27 Por lo que se refiere al régimen de ayudas establecido por las cuatro primeras leyes, el artículo 1 de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«1. Las ayudas ilegalmente concedidas por Italia a partir del mes de noviembre de 1995 para la contratación de trabajadores mediante contratos de formación y trabajo (CFT) contemplados por las Leyes n° 863/84, n° 407/90, n° 169/91 y n° 451/94 son compatibles con el mercado común y con el Acuerdo EEE siempre que se refieran a:

- la creación de nuevos puestos de trabajo en la empresa beneficiaria en favor de trabajadores que aún no hayan obtenido un empleo o hayan perdido su empleo anterior, en el sentido definido por las Directrices sobre ayudas al empleo,

- la contratación de trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral. A efectos de la presente Decisión, por “trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral” se entenderán los jóvenes con menos de 25 años, los licenciados de hasta 29 años de edad y los parados de larga duración, es decir, las personas que se encuentren en paro durante al menos un año.

2. Las ayudas concedidas mediante contratos de formación y trabajo que no cumplan las condiciones mencionadas en el apartado 1 son incompatibles con el mercado común.»

- 28 Respecto al régimen de ayudas establecido por la Ley nº 196/97, el artículo 2 de la Decisión impugnada establece lo siguiente:

«1. Las ayudas concedidas por Italia en virtud del artículo 15 de la Ley nº 196/97 para la transformación de CFT en contratos indefinidos son compatibles con el mercado común y con el Acuerdo EEE en la medida en que respeten la condición de la creación neta de puestos de trabajo tal y como aparece definida en las Directrices sobre ayudas al empleo.

El número de empleados de la empresa se calculará al margen de los puestos objeto de la transformación y de los puestos creados mediante contratos temporales o que no garantizan una cierta estabilidad del empleo.

2. Las ayudas para la transformación de los CFT en contratos indefinidos que no cumplan la condición mencionada en el apartado 1 son incompatibles con el mercado común.»

29 A tenor del artículo 3 de la Decisión impugnada:

«Italia adoptará todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas que no cumplan las condiciones a que se refieren los artículos 1 y 2 y ya ilegalmente concedidas.

La recuperación se efectuará conforme a los procedimientos del Derecho nacional. Las sumas recuperables producirán intereses desde la fecha en la que se hayan puesto a disposición de los beneficiarios hasta la fecha de su recuperación efectiva. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo de la subvención equivalente en el marco de las ayudas con finalidad regional.»

30 En los considerandos 62 y 63 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que los CFT, tal como aparecían regulados por la Ley n° 863/84, no constituían una ayuda con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, sino una medida general. Sin embargo, la Ley n° 407/90 cambió la naturaleza de las disposiciones relativas a los CFT al modular las reducciones concedidas en función del lugar de implantación de la empresa beneficiaria, así como del sector al cual pertenece esta empresa.

31 Los considerandos 64 a 66 de la Decisión impugnada señalan lo siguiente:

«64) Las reducciones selectivas que favorecen a algunas empresas con relación a otras del mismo Estado miembro, independientemente de que esta

selección se realice a escala individual, regional o sectorial, constituyen, para la parte diferencial de reducción, ayudas estatales, según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado, que falsean la competencia y pueden afectar a los intercambios entre los Estados miembros.

En efecto, dicho diferencial beneficia a empresas que operan en algunas zonas del territorio de Italia. Favorece a estas empresas en la medida en que no se concede a empresas implantadas en otras zonas.

65) Esta ayuda falsea la competencia, dado que refuerza la posición financiera y las posibilidades de acción de las empresas beneficiarias con relación a sus competidores que no se benefician de la misma. En la medida en que dicho efecto se produzca en el marco de los intercambios intracomunitarios, éstos se verán perjudicados por la ayuda.

66) En particular, estas ayudas falsean la competencia y afectan a los intercambios entre Estados miembros en el caso de que las empresas beneficiarias exporten una parte de su producción a los demás Estados miembros. Del mismo modo, aun cuando estas empresas no exporten, la producción nacional se verá favorecida debido a que se disminuyen las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos al mercado italiano [...]»

32 Después de calificar las medidas de que se trata de ayuda de Estado a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, la Comisión examinó, en los considerandos 70 y siguientes de la Decisión impugnada, si podía declararse su compatibilidad con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, apartados 2 y 3.

33 A este respecto, la Comisión recordó, en el considerando 71 de la Decisión impugnada, que «las Directrices sobre ayudas al empleo [...] precisan que la Comisión está, en general, a favor de las ayudas siguientes:

— ayudas a los parados,

y

— ayudas destinadas a la creación de nuevos puestos de trabajo (creación neta) en las pequeñas y medianas empresas y en las regiones aptas para las ayudas con finalidad regional,

o

— ayudas destinadas a fomentar la contratación de algunas categorías de trabajadores que encuentran dificultades de inserción o reintegración en el mercado laboral en todo el territorio. En este caso, es suficiente que el puesto por cubrir se libere a raíz de una baja espontánea y no de un despido».

34 En el considerando 72 de la Decisión impugnada, la Comisión indica que «las Directrices establecen también que la Comisión debe garantizar que “el nivel de la ayuda no sobrepase lo que es necesario para incitar a la creación de empleos” y que se garantice una cierta estabilidad del empleo creado».

- 35 Sobre la base del análisis realizado, la Comisión estimó, en el considerando 91 de la Decisión impugnada, que el importe de la ayuda no sobrepasaba lo necesario para estimular la creación de empleos tan sólo en el caso de las ayudas en favor de la contratación, mediante CFT, de trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral —a saber, en su opinión, los jóvenes menores de 25 años, los jóvenes licenciados de hasta 29 años y los parados de larga duración (más de un año de desempleo)—, o que se destinan a la creación de nuevos puestos de trabajo.
- 36 En los considerandos 93 a 96 de la Decisión impugnada, la Comisión examinó las ayudas al mantenimiento del empleo y enumeró los requisitos para autorizarlas.
- 37 En cuanto a las medidas relativas a la transformación de los CFT en contratos indefinidos, la Comisión expuso, en los considerandos 97 y 98 de la Decisión impugnada, que dichas medidas estaban incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1, y del artículo 62, apartado 1, del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»).
- 38 Respecto a la evaluación de la compatibilidad de estas medidas con el mercado común, la Comisión constató, en los considerandos 99 y 111 de la Decisión impugnada, que únicamente las ayudas para la transformación de CFT en contratos indefinidos que respetaran la obligación de implicar un aumento de los puestos con relación a los puestos existentes en la empresa, calculados sobre la base de la media correspondiente al período que precede a la transformación, se ajustaban a las disposiciones de las Directrices sobre ayudas al empleo y podían, por lo tanto, beneficiarse de la excepción prevista en favor de este tipo de ayudas.
- 39 La Comisión indicó además, en el considerando 115 de la Decisión impugnada, que las medidas que respetaran la norma *de minimis* no entraban dentro del

ámbito de aplicación del artículo 87 CE. Explicó que, en aplicación de dicha norma, el importe total de todas las intervenciones realizadas en favor de las empresas que hubieran contratado trabajadores mediante CFT no debía superar el límite de 100.000 euros sobre un período de tres años.

El recurso

- 40 La República Italiana ha interpuesto un recurso de anulación de la Decisión impugnada y, con carácter subsidiario, de su artículo 3.
- 41 En apoyo de su recurso, el Gobierno italiano alega, de manera general, que la Comisión adoptó la Decisión impugnada teniendo únicamente en cuenta consideraciones económicas y no el valor de los CFT como instrumento de intervención en el mercado de trabajo.
- 42 En apoyo del recurso invoca, además, ocho motivos específicos:
- Desviación de poder y falta de motivación al definir la categoría de los jóvenes.
 - Infracción del Derecho comunitario, desviación de poder y falta de motivación al determinar la parte de la ayuda considerada compatible.

- Falta de motivación en la cuantificación de la parte de la ayuda considerada incompatible.

- Infracción del Derecho comunitario, desviación de poder y falta de motivación en relación con la transformación de los CFT en contratos indefinidos.

- Infracción y aplicación errónea del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), y falta de motivación.

- Infracción del artículo 87 CE o, en cualquier caso, falta de motivación sobre la incidencia de las ayudas consideradas incompatibles en los intercambios comunitarios y en la competencia.

- Aplicación errónea de la norma *de minimis*.

- Falta de motivación de la necesidad y, en todo caso, de la oportunidad de recuperar las ayudas declaradas incompatibles.

⁴³ La Comisión solicita que se desestime el recurso por infundado.

Motivos invocados por la República Italiana y apreciación del Tribunal de Justicia

Observaciones preliminares

- 44 Puesto que varios de los motivos invocados por el Gobierno italiano se refieren a la desviación de poder y a la falta de motivación, procede recordar, con carácter preliminar, algunas normas generales aplicables al respecto.
- 45 En primer lugar, procede recordar que, para la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario (véanse, en particular, las sentencias de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 34, y de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 67).
- 46 En segundo lugar, cuando la Comisión dispone de una gran libertad de apreciación, como sucede en la aplicación del artículo 87 CE, el Tribunal de Justicia, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, no puede sustituir la apreciación de la autoridad competente en la materia por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si tal apreciación incurre en un error manifiesto o en desviación de poder (véanse, en particular, las sentencias de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 34, y de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, C-288/96, Rec. p. I-8237, apartado 26).
- 47 En tercer lugar, por lo que se refiere a la desviación de poder, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 69, y de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen/

Comisión, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, apartado 52), existe desviación de poder cuando una institución ejerce sus competencias con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso.

- 48 En cuarto lugar, respecto a si la Comisión ha incumplido la obligación de motivación, procede señalar que esta obligación constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. La motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. Esta exigencia debe apreciarse en función de las circunstancias del caso, en particular, del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por el acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, C-17/99, Rec. p. I-2481, apartados 35 y 36).

Sobre el motivo de carácter general: no consideración del valor de los CFT como instrumento de intervención en el mercado de trabajo

- 49 Con carácter preliminar, el Gobierno italiano alega que la Comisión no podía limitarse a apreciar la medida controvertida únicamente *in abstracto*, desde un punto de vista estrictamente económico. Debería haberla apreciado también desde el punto de vista de la política de empleo, como instrumento que permite actuar con eficacia simultáneamente en los ámbitos de la formación y de la

promoción del empleo en relación con la categoría de los jóvenes, que sufre dificultades particulares en el mercado de trabajo.

- 50 A este respecto, procede recordar que el carácter social de las intervenciones estatales no basta para que escapen desde un principio a la calificación de ayudas en el sentido del artículo 87 CE.
- 51 Según jurisprudencia reiterada, el concepto de ayuda engloba las ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo diversas formas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa. Una reducción parcial de las cargas sociales que recaen sobre los empresarios de un sector industrial determinado constituye una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, si dicha medida está destinada a eximir parcialmente a estas empresas de las cargas económicas que se derivan de la aplicación normal del régimen general de seguridad social, sin que tal exención encuentre justificación en la naturaleza o en la estructura de dicho régimen (véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 1999, Francia/Comisión, C-251/97, Rec. p. I-6639, apartados 35 a 37).
- 52 Los requisitos que debe reunir una ayuda para ser compatible con el mercado común están definidos en las excepciones previstas por el artículo 87 CE, apartados 2 y 3. A este respecto, procede destacar que la Comisión puede imponerse orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos como las directrices, si los citados actos contienen normas indicativas acerca de la orientación que debe seguir la citada Institución y no se separan de las normas del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, C-288/96, Rec. p. I-8237, apartado 62; véanse asimismo, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartados 34 y 36, y de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, antes citada, apartado 45). De ello se deduce que, aunque esas normas indicativas, que definen la conducta que la Comisión pretende seguir, contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de su actuación, no pueden vincular al Tribunal de Justicia. No obstante, pueden constituir una referencia útil (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, Rec. p. I-5047, apartados 87 y 89).

- 53 El Gobierno italiano no ha mostrado su disconformidad ni ha formulado duda alguna sobre la compatibilidad de las Directrices sobre ayudas al empleo con el artículo 87 CE.
- 54 Dichas Directrices definen los instrumentos que, en opinión de la Comisión, son particularmente eficaces para fomentar el empleo en el marco de las orientaciones establecidas por los Estados miembros. Ningún elemento indica que las apreciaciones de la Comisión en la materia adolezcan de error manifiesto o de desviación de poder.
- 55 Por tanto, no puede estimarse este motivo de carácter general.

Sobre el primer motivo específico: desviación de poder y falta de motivación al definir la categoría de los jóvenes

- 56 El Gobierno italiano alega que la definición de la categoría de los jóvenes que figura en la Decisión impugnada es el resultado de una desviación de poder y adolece de falta de motivación al ser ilógica. Aunque esta Decisión reproduce los datos estadísticos y las observaciones de las autoridades italianas, que demuestran que, dadas las características particulares del desempleo de los jóvenes en Italia y, en especial, en el Mezzogiorno, este fenómeno afecta a la franja de edad de hasta los 32 años, la Comisión decidió integrar en esta categoría sólo a los menores de 25 años, o de 29 años, si son titulados universitarios. Según el Gobierno italiano, la afirmación de este criterio por parte de la Comisión, de manera apodíctica y general, introduce un elemento de rigidez en el concepto de «jóvenes». Ahora bien, las Directrices sobre ayudas al empleo no fijan ningún límite. En opinión de dicho Gobierno es evidente que el carácter general era deliberado, precisamente porque el límite de edad en el que se sitúa esta categoría varía en función de las características específicas de los distintos mercados de trabajo. Está demostrado que, en Italia, y sobre todo en el sur de Italia, por una serie de razones, especialmente sociales y económicas, el límite de edad que define a la categoría de los jóvenes sobrepasa, sin lugar a dudas, los 25 años fijados por la Comisión.

- 57 A este respecto, y como se ha recordado en el apartado 45 *supra*, el Tribunal de Justicia ha declarado que las valoraciones de tipo económico y social de la Comisión deben efectuarse en el contexto comunitario.
- 58 De ello se deduce que las excepciones a la incompatibilidad establecida por el artículo 87 CE, apartado 1, deben formularse, interpretarse y aplicarse de la manera más uniforme posible, al objeto de mantener la coherencia y garantizar la igualdad de trato en el contexto de las ayudas de Estado.
- 59 La categoría de los jóvenes está contemplada en las Directrices sobre ayudas al empleo, que, sin embargo, no la definen con precisión. La Comisión podría interpretar este concepto en ejercicio de su facultad de apreciación. La Comisión llevó a cabo una interpretación universal, apoyándose en observaciones efectuadas en el contexto de las acciones en favor de los jóvenes realizadas en el ámbito comunitario y en los Estados miembros y en documentos de la Oficina Internacional del Trabajo, especialmente el informe elaborado para la Conferencia de Ministros de la Juventud, que se celebró en Lisboa (Portugal) del 8 al 12 de agosto de 1998. Por tanto, ningún elemento indica que la Comisión violara los límites de su facultad discrecional o incurriera en desviación de poder.
- 60 Por lo que se refiere a la obligación de motivación, y como ha señalado el Abogado General en los puntos 23 y 24 de sus conclusiones, la Comisión expuso en la Decisión impugnada, de manera exhaustiva, los criterios que la llevaron a establecer en 25 años, o en 29 años, si son titulados universitarios, los límites de edad para definir la categoría de los jóvenes. Por tanto, la Decisión impugnada no adolece, a este respecto, de falta de motivación.
- 61 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo específico.

Sobre los motivos específicos segundo y tercero: infracción del Derecho comunitario y desviación de poder al determinar la parte de la ayuda considerada compatible así como falta de motivación en la cuantificación de la parte de la ayuda considerada compatible y de la parte de la ayuda considerada incompatible

- 62 Procede examinar conjuntamente los motivos específicos segundo y tercero.
- 63 Mediante su segundo motivo específico, el Gobierno italiano afirma que la Decisión impugnada se basa en elementos apodícticos y que, por ello, infringe el Derecho comunitario, es el resultado de una desviación de poder y está insuficientemente motivada cuando define la parte de la ayuda considerada compatible indicando, en el considerando 91, que «tan sólo en el caso de las ayudas en favor de la contratación, mediante contratos de formación y trabajo, de trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral —a saber, los jóvenes menores de 25 años, los jóvenes licenciados de hasta 29 años y los parados de larga duración (más de un año de desempleo)—, o que se destinan a la creación de nuevos puestos de trabajo, el importe de la ayuda no sobrepasa lo necesario para estimular la creación de empleo».
- 64 Mediante su tercer motivo específico, el Gobierno italiano alega que la Comisión ha adoptado un actitud poco coherente y criticable en la medida en que no se inspira en criterios claros al apreciar las formas de fomento y apoyo al empleo. En su opinión, al margen de los supuestos definidos restrictivamente, la Comisión se negó a calificar los CFT de intervenciones destinadas a crear nuevos empleos para constatar, después de llegar a esta conclusión, su incompatibilidad con el régimen de las ayudas al empleo. Sin embargo, la Comisión admite, en el considerando 86 de la Decisión impugnada, que el requisito al que se supedita la exención de cotizaciones sociales, es decir, el mantenimiento en el servicio de, al menos, el 60 % de los trabajadores cuyo CFT haya vencido en los dos años últimos, «sirve de ulterior estímulo a las empresas para garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo durante un período de tiempo más largo».

- 65 A este respecto, procede señalar que la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere a la parte de ayuda considerada compatible, no lesiona los intereses de la República Italiana. Sin embargo, dado que la parte considerada compatible está en relación directa con la parte considerada incompatible, procede acordar la admisibilidad del segundo motivo específico y examinarlo en el contexto del tercer motivo específico.
- 66 Los criterios empleados por la Comisión en el considerando 91 de la Decisión impugnada para llegar a su conclusión se mencionan en el considerando 71, que, a su vez, se remite a las Directrices sobre ayudas al empleo.
- 67 La Decisión impugnada se inspira en los criterios de las Directrices. A este respecto, la Comisión no ha infringido el Derecho comunitario ni incurrido en desviación de poder.
- 68 En los considerandos 71 a 90 de la Decisión impugnada, la Comisión, basándose en consideraciones diversas, detalló los elementos que le permiten definir la parte de la ayuda considerada compatible. Procede señalar que esta motivación es plenamente conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, al respecto, la jurisprudencia recordada en el apartado 48 *supra*).
- 69 Lo mismo cabe decir respecto a la motivación referente a la parte de la ayuda considerada incompatible, que está constituida, por una parte, por consideraciones relativas a la parte de la ayuda considerada compatible y, por otra parte, por explicaciones adicionales formuladas en los considerandos 93 a 96 de la Decisión impugnada.
- 70 Por lo que respecta más concretamente al considerando 86 de la Decisión impugnada, éste no introduce incoherencia alguna en la motivación. En dicho

considerando la Comisión constata, como elemento positivo, que uno de los requisitos del régimen controvertido constituye un estímulo ulterior a las empresas para garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo durante un período de tiempo más largo. No obstante, ello no implica que el régimen controvertido haya sido calificado, en general, de intervención destinada a crear y mantener nuevos empleos.

- 71 De ello se deduce que procede desestimar los motivos específicos segundo y tercero.

Sobre el cuarto motivo específico: infracción de Derecho comunitario, desviación de poder y falta de motivación en relación con la transformación de los CFT en contratos indefinidos

- 72 El Gobierno italiano también afirma que la Decisión impugnada infringe el Derecho comunitario, es el resultado de una desviación de poder y está insuficientemente motivada cuando señala, en el considerando 103, a propósito de las medidas previstas en el artículo 15 de la Ley n° 196/97, que «la transformación de CFT temporales en contratos indefinidos no crea puestos suplementarios en la medida en que se trata de puestos que ya han sido creados, aunque no tengan un carácter estable». Según el Gobierno italiano, el régimen controvertido produce una reacción en cadena: su objetivo consiste en incentivar la contratación de trabajadores mediante CFT concediendo una ventaja temporal también por la continuación de la relación laboral en forma de contrato indefinido, lo que anima a las empresas a crear nuevos puestos de trabajo regulados por un CFT y a transformarlos posteriormente en contratos indefinidos.

- 73 A este respecto, procede recordar que, en los considerandos 104 a 109 de la Decisión impugnada, la Comisión añadió que se muestra favorable a las ayudas para la transformación de empleos temporales en empleos con contrato

indefinido, siempre que impliquen «la creación neta de empleos estables anteriormente inexistentes». A este respecto, la Comisión no ha violado el Derecho comunitario ni incurrido en desviación de poder.

- 74 También se ha respetado la obligación de motivación. En efecto, en los considerandos 97 a 110 de la Decisión impugnada, la Comisión expone detalladamente las razones en las que se basa la postura que ha adoptado en dicha Decisión respecto a las ayudas para la transformación de CFT en contratos indefinidos.
- 75 De ello se deduce que también procede desestimar el cuarto motivo específico.

Sobre el quinto motivo específico: violación y aplicación errónea del artículo 87 CE apartado 3, letra a), y falta de motivación

- 76 El Gobierno italiano afirma que, incluso desde el punto de vista de la ayuda al mantenimiento del empleo, la Comisión no examinó con detalle si la medida de ayuda controvertida podía considerarse, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra a), compatible con el mercado común al favorecer el desarrollo económico de regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o con una grave situación de subempleo. En su opinión, la Comisión se limitó a formular afirmaciones generales sobre esta cuestión, en el considerando 96 de la Decisión impugnada. Ahora bien, no puede afirmar simplemente que las ventajas resultantes de la medida se aplican a todo el territorio nacional y no se limitan a las regiones que pueden acogerse a la excepción que figura en dicho artículo del Tratado, por ejemplo, el Mezzogiorno. La Comisión debería haber analizado la medida de ayuda específica con objeto de apreciar su compatibilidad con el marco comunitario, y no declararla automáticamente incompatible como «ayuda al mantenimiento del empleo».

- 77 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el empleo de los términos «anormalmente» y «grave» en la excepción recogida en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), indica que ésta sólo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la Comunidad (sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, 248/84, Rec. p. 4013, apartado 19).
- 78 A la luz de esta jurisprudencia procede señalar que la apreciación de la Comisión, formulada en los considerandos 95 y 96 de la Decisión impugnada, que, por lo demás, se corresponde con el punto 22 de las Directrices sobre ayudas al empleo y con los puntos 3.5 y 4.17 de las Directrices sobre las ayudas de finalidad regional, no es contraria al tenor literal y al espíritu del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), y, por tanto, no adolece de error de Derecho. En efecto, la Comisión consideró debidamente que las ayudas al mantenimiento del empleo, emparentadas con las ayudas de funcionamiento, están, en principio, prohibidas, y sólo pueden autorizarse en supuestos excepcionales y respecto a las regiones que cumplan determinados criterios. También obró debidamente al señalar que tales ayudas deben ser decrecientes y estar limitadas temporalmente.
- 79 En el presente asunto, y como también ha señalado el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, está claro que las ayudas previstas por la legislación italiana no se limitaban a las regiones que pueden acogerse a dicha excepción. Además, no eran decrecientes ni estaban limitadas temporalmente. Por ese motivo, también son ilegales las ayudas concedidas en las regiones que pueden obtener ayudas de finalidad regional.
- 80 La Decisión impugnada tampoco adolece de falta de motivación. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 48 *supra*, el cumplimiento de la obligación de motivación debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. En el presente asunto, la Comisión, en el razonamiento que desarrolló en los considerandos 93 a 96 de la Decisión impugnada, indicó suficientemente las

consideraciones en las que se había basado para apreciar la compatibilidad con el mercado común de las ayudas al mantenimiento del empleo previstas por la legislación italiana.

- 81 De ello se deduce que también procede desestimar el quinto motivo específico.

Sobre el sexto motivo específico: infracción del artículo 87 CE o, en cualquier caso, falta de motivación sobre la incidencia de las ayudas consideradas incompatibles en los intercambios comunitarios y en la competencia

- 82 El Gobierno italiano afirma que la Decisión impugnada infringe el artículo 87 CE o que, en cualquier caso, no está suficientemente motivada al no tener en cuenta la incidencia de las ayudas consideradas incompatibles sobre los intercambios comunitarios y la competencia.
- 83 Según este Gobierno, dado que la única finalidad del régimen de ayuda controvertido consiste en favorecer el empleo y contribuir, de esa forma, a resolver un problema muy grave que constituye una de las principales preocupaciones de la Comunidad y de todos los Estados miembros, era necesario dedicar al menos algunas palabras de la Decisión impugnada a justificar concretamente la apreciación de la Comisión sobre la incidencia efectiva de dicho régimen en los intercambios comunitarios y su impacto potencial sobre la competencia.
- 84 A este respecto, procede señalar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que cuando una ayuda estatal fortalece la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda. A estos efectos, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en las exportaciones. En

efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la producción interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos hacia el mercado de dicho Estado miembro (sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 40).

- 85 Asimismo, cuando un Estado miembro concede ayudas a empresas que operan en los sectores de servicios y distribución, no es necesario que las empresas beneficiarias ejerzan por sí mismas sus actividades fuera de dicho Estado miembro para que las ayudas incidan en los intercambios comunitarios, especialmente cuando se trata de empresas establecidas cerca de las fronteras entre dos Estados miembros.
- 86 La cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios intracomunitarios (sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, antes citada, apartado 42).
- 87 Por consiguiente, la Decisión impugnada no ha infringido el artículo 87 CE.
- 88 Por lo que respecta a la obligación de motivación, en el considerando 65 de la Decisión impugnada, la Comisión explica, en términos generales, que la ayuda falsea la competencia y que, en la medida en que dicho efecto se produzca en el marco de los intercambios intracomunitarios, éstos se verán perjudicados por la ayuda. En el considerando 66, ilustra esta tesis poniendo el ejemplo del sector de la producción. En el considerando 97, relativo a la transformación de los CFT en contratos indefinidos, la Comisión se remite a este análisis y explica por qué dicho análisis es aún más pertinente en relación con las medidas previstas para esta transformación.

- 89 La Comisión no estaba obligada a dar explicaciones más detalladas a este respecto. En el caso de un programa de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del programa controvertido para apreciar, en los motivos de su decisión, si dicho programa, debido a las modalidades que prevé, concede una ventaja sensible a los beneficiarios en relación con sus competidores y puede beneficiar sustancialmente a empresas que participan en los intercambios entre Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 18).
- 90 En el presente asunto, las leyes italianas relativas al CFT constituyen un programa de ayudas. La Decisión impugnada contiene el preceptivo análisis de este programa y de sus efectos.
- 91 La Decisión impugnada no tenía por qué contener un análisis de las ayudas concedidas en casos individuales sobre la base de este régimen. La situación individual de cada empresa afectada sólo debe comprobarse al proceder a la recuperación de las ayudas.
- 92 De ello se deduce que también procede desestimar el sexto motivo específico.

Sobre el séptimo motivo específico: aplicación errónea de la norma de minimis

- 93 El Gobierno italiano afirma que, dado que el régimen controvertido sólo fue considerado parcialmente incompatible con el mercado común y con el Acuerdo EEE, la Comisión no podía, a efecto de aplicar la norma *de minimis*, considerar

todas las intervenciones efectuadas en favor de las empresas que emplearon trabajadores mediante CFT. Por el contrario, el límite de 100.000 euros por empresa durante un período de tres años habría debido fijarse únicamente para la parte de la exención considerada incompatible.

- 94 A este respecto, procede recordar que la norma *de minimis* responde a exigencias de simplificación administrativa tanto para los Estados miembros como para los servicios de la Comisión, que debe poder concentrar sus recursos en los casos de importancia real en el ámbito comunitario. Si, para aplicar la norma *de minimis*, fuera necesario apreciar cada vez si las ayudas son compatibles o no, la carga de trabajo para los Estados miembros, obligados a notificar las ayudas proyectadas, y para la Comisión, obligada a examinarlas, no disminuiría en absoluto.
- 95 Por tanto, la Comisión obró correctamente no distinguiendo, al aplicar la norma *de minimis*, entre la parte del régimen de ayudas controvertido considerada compatible y la parte considerada incompatible.
- 96 De ello se deduce que también procede desestimar el séptimo motivo específico.

Sobre el octavo motivo específico: falta de motivación de la necesidad y, en todo caso, de la oportunidad de recuperar las ayudas declaradas incompatibles

- 97 Con carácter subsidiario, el Gobierno italiano afirma que, en el presente asunto, se dan todas las condiciones para evitar la devolución de las cantidades no

abonadas por las empresas en concepto de cargas sociales en el marco del régimen controvertido. En primer lugar, este régimen ha introducido y regulado un mecanismo de Derecho del trabajo de ámbito general, y no una intervención basada en motivos de carácter sectorial y económico. Habida cuenta asimismo del principio de respeto de la confianza legítima de los operadores económicos interesados, dicho Gobierno señala, en segundo lugar, que las Directrices comunitarias sobre ayudas al empleo no siempre se han caracterizado por su claridad. En tercer lugar, el régimen controvertido está vigente en Derecho italiano desde hace tiempo y, por consiguiente, ha producido efectos que se han consolidado con el tiempo y cuya eliminación resultaría complicada en extremo y difícilmente verificable, a pesar del límite temporal impuesto por la Comisión, precisamente debido a los aspectos relacionados con las peculiaridades de las situaciones particulares de las empresas beneficiarias. En cuarto lugar, este régimen siempre ha estado caracterizado por su amplia difusión en todo el tejido productivo nacional, especialmente en las regiones del Mezzogiorno, que son las más afectadas por las solicitudes de devolución.

- 98 A este respecto, procede recordar que la supresión, por vía de recuperación, de una ayuda estatal concedida ilegalmente es la consecuencia lógica de la comprobación de su ilegalidad (sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 66) y que la obligación del Estado de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado común tiene por objeto restablecer la situación anterior (sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-350/93, Rec. p. I-699, apartado 21, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartado 64).
- 99 A través de la devolución de la ayuda, el beneficiario pierde la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda (sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 22). De esa función de la devolución resulta asimismo que, como norma general, salvo circunstancias excepcionales, la Comisión no puede rebasar los límites de su facultad discrecional, reconocida por la jurisprudencia

del Tribunal de Justicia, cuando pide al Estado miembro que recupere las sumas concedidas en concepto de ayudas ilegales, ya que lo único que hace es restablecer la situación anterior (sentencia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 66).

- 100 En el presente asunto, nada indica que existan circunstancias excepcionales que justifiquen una solución diferente.
- 101 Respecto a la alegación de que el régimen controvertido ha introducido y regulado un mecanismo de Derecho del trabajo, procede mencionar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ya se recordó en el apartado 51 *supra*. Al igual que el carácter social de las intervenciones estatales no basta para que escapen desde un principio a la calificación de ayudas, la alegación de que se trata de un «mecanismo de Derecho del trabajo» no constituye una circunstancia excepcional que permita justificar la no devolución.
- 102 En cuanto al principio de respeto de la confianza legítima, procede recordar que, mediante Comunicación publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1983, C 318, p. 3), la Comisión informó a los beneficiarios potenciales de ayudas otorgadas por el Estado sobre el carácter precario de las ayudas que les fuesen concedidas ilegalmente, en el sentido de que podrían verse obligados a restituirlas (véase la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, C-5/89, Rec. p. I-3437, apartado 15).
- 103 No puede excluirse, desde luego, la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda ilegal invoque circunstancias excepcionales que hayan podido legitima-

mente fundamentar su confianza en la legalidad de dicha ayuda, y de que se oponga, por consiguiente, a su devolución. En tal supuesto, corresponderá al Juez nacional que conozca del asunto valorar las referidas circunstancias, en su caso después de haber planteado al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales de interpretación (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 16).

- 104 En cambio, aquel Estado miembro cuyas autoridades hayan concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 88 CE no podrá invocar la confianza legítima de los beneficiarios para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutar la decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda. Admitir semejante posibilidad equivaldría, en efecto, a privar de toda eficacia a lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE, en la medida en que, de ese modo, las autoridades nacionales podrían basarse en su propio comportamiento ilegal para desvirtuar la eficacia de las decisiones adoptadas por la Comisión con arreglo a los referidos artículos del Tratado (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 17).
- 105 Respecto a la alegación de que la devolución resultaría compleja y difícilmente comprobable y a la alegación relativa a la amplia difusión del régimen de ayudas en el tejido productivo nacional, basta señalar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que el temor de que puedan surgir dificultades internas, incluso insuperables, no puede justificar el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario (véase, en particular, la sentencia de 27 de junio de 2000, Comisión/Portugal, C-404/97, Rec. p. I-4897, apartado 52). En el presente asunto, al no haber realizado el Gobierno italiano intento alguno para recuperar las ayudas controvertidas, no es posible demostrar la imposibilidad de ejecutar la decisión de recuperación (véase la sentencia de 19 de mayo de 1999, Italia/Comisión, C-6/97, Rec. p. I-2981, apartado 34).
- 106 Respecto a la obligación de motivación, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que, en materia de ayudas de Estado, cuando, en contra de lo

dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3, las ayudas proyectadas hayan sido ya entregadas, la Comisión, que puede intimar a las autoridades nacionales a que ordenen la devolución, no está obligada a exponer motivos específicos para justificar el ejercicio de esa facultad (sentencias de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, antes citada, apartado 78, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 82). No obstante, en los considerandos 120 y 121 de la Decisión impugnada la Comisión explicó las razones de su decisión de exigir la devolución. Por tanto, procede declarar que la Decisión impugnada no adolece, a este respecto, de falta de motivación.

107 De ello se deduce que procede asimismo desestimar el octavo motivo específico.

108 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones precedentes, procede desestimar el recurso.

Costas

109 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haberlo solicitado así la Comisión y por haber sido desestimadas las pretensiones de la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**

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

Colneric

Gulmann

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de marzo de 2002.

El Secretario

La Presidenta de la Sala Sexta

R. Grass

F. Macken