

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 1 de abril de 2004 *

En el asunto C-99/02,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. V. Di Bucci, en
calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las
obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 4 de la Decisión
2000/128/CE de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, relativa al régimen de

* Lengua de procedimiento: italiano.

ayudas concedidas por Italia en favor del empleo (DO 2000, L 42, p. 1), notificada el 4 de junio de 1999, así como del Tratado CE, al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios aquellas ayudas que habían sido consideradas ilegales e incompatibles con el mercado común, con arreglo a la citada Decisión, y, en cualquier caso, al no haber informado a la Comisión sobre las medidas adoptadas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. P. Jann, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola y S. von Bahr (Ponente),
Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 18 de septiembre de 2003 en la cual la Comisión estuvo representada por la Sra. E. Montaguti, en calidad de agente, y la República Italiana por el Sr. O. Fiumara, asistido por el Sr. A. Morrone;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de marzo de 2002, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, con objeto de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 4 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), notificada el 4 de junio de 1999, así como del Tratado CE, al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios aquellas ayudas que habían sido consideradas ilegales e incompatibles con el mercado común, con arreglo a la citada Decisión y, en cualquier caso, al no haber informado a la Comisión sobre las medidas adoptadas.

La Decisión 2000/128 y el procedimiento administrativo previo

- 2 El 11 de mayo de 1999, la Comisión adoptó la Decisión 2000/128, cuyos artículos 1 a 4 están redactados en los siguientes términos:

«Artículo 1

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.

Artículo 2

1. Las ayudas concedidas por Italia en virtud del artículo 15 de la Ley n° 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.

Artículo 3

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.

Artículo 4

Italia informará a la Comisión, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas para ajustarse a la misma.»

- 3 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de agosto de 1999, la República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, la anulación de la Decisión 2000/128 y, con carácter subsidiario, la anulación de dicha Decisión en la medida en que prevé la recuperación de las cantidades que constituyen una ayuda incompatible con el mercado común.

- 4 El 28 de octubre de 1999, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le facilitaran información acerca de las medidas adoptadas para garantizar la ejecución de la Decisión 2000/128. A la citada solicitud siguió un intercambio de cartas entre la Comisión y la República Italiana sobre este particular, en el transcurso del cual esta última puso de manifiesto la enorme complejidad de la ejecución de la citada Decisión y se refirió a la reunión que se celebró en Roma (Italia), el 27 de marzo de 2000, entre el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el miembro de la Comisión encargado de los asuntos de competencia.

- 5 El 19 de abril de 2001, la Comisión recibió una última carta de las autoridades italianas, en la cual se le informaba de que los servicios de las administraciones competentes se habían reunido el 1 de febrero de 2001 con el fin de definir las Directrices que debían servir de base al procedimiento de recuperación de las ayudas indebidamente pagadas y de que se había definido el «procedimiento técnico-operativo» para la recuperación de éstas.

- 6 En su sentencia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión (C-310/99, Rec. p. I-2289), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de anulación interpuesto por la República Italiana contra la Decisión 2000/128.

- 7 En estas circunstancias, al considerar que la República Italiana no había adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Decisión 2000/128, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 8 La Comisión afirma que, el 4 de agosto de 1999, es decir, al expirar el plazo de dos meses contados a partir de la fecha de notificación de la Decisión 2000/128, la República Italiana aún no le había informado de las medidas adoptadas para cumplir la obligación de recuperar de las empresas beneficiarias las ayudas pagadas ilegalmente.

- 9 En efecto, en un primer momento, las autoridades italianas se limitaron a hacer referencia globalmente a la extrema dificultad y a la complejidad que reviste el procedimiento de comprobación previa a la aplicación de la recuperación. Tan sólo en un segundo momento, en diciembre de 2000 y en abril de 2001, respectivamente, las citadas autoridades, proyectaron la elaboración de un «esquema operativo» para aplicar la Decisión 2000/128 y comunicaron a la Comisión información sobre las iniciativas de los organismos nacionales competentes, información que, en cualquier caso, no constituye más que simples actividades preparatorias. En ningún momento sostuvieron las autoridades italianas que hubieran tomado iniciativas concretas frente a las empresas interesadas.

- 10 Las autoridades italianas tampoco propusieron modalidades de aplicación de la Decisión 2000/128 que hubieran permitido superar las dificultades encontradas.

- 11 La República Italiana reconoce que aún no ha procedido a recuperar las referidas cantidades, debido tanto a las dificultades encontradas para identificar a los beneficiarios de las ayudas ilegales como a las dudas que albergan las autoridades

italianas en cuanto al alcance de la propia recuperación. Sin embargo, el Gobierno italiano no ha permanecido inactivo con respecto a su obligación derivada de la Decisión 2000/128 y, en su opinión, la Comisión sostenía infundadamente que no le ha informado acerca de la evolución de la situación.

- 12 Sobre este particular, la República Italiana alega que, durante la tramitación del procedimiento en el asunto que dio lugar a la sentencia Italia/Comisión, antes citada, las autoridades italianas realizaron las gestiones preliminares para la recuperación de las ayudas, sin perjuicio del resultado del recurso. Dado que sufrieron numerosas dificultades para determinar el alcance de la propia obligación de recuperación, las citadas autoridades establecieron numerosos contactos con los servicios de la Comisión con el fin de esclarecer la situación.

- 13 En particular, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó a la Comisión, en una nota de 11 de diciembre de 2000, una definición de la recuperación de las ayudas y la propia Comisión fue informada, tanto con motivo de la vista celebrada el 4 de abril de 2001 en el asunto que dio lugar a la sentencia Italia/Comisión, antes citada, como a través de una nota de 19 de abril de 2001, de que, en febrero de 2001, se había celebrado una reunión entre los servicios de las Administraciones competentes en el transcurso de la cual se habían definido las líneas de acción a partir de las cuales se iba a proceder a la recuperación de las ayudas consideradas indebidas, completando la definición del procedimiento técnico y operativo para la recuperación.

- 14 La República Italiana sostiene que tiene la firme intención de cumplir sus obligaciones, habida cuenta de las indicaciones dadas por el Tribunal de Justicia. Sin embargo, para una ejecución más rápida de las operaciones de recuperación y a fin de evitar el riesgo de que los beneficiarios de las ayudas indebidas promuevan un contencioso nacional, o incluso comunitario, de proporciones imprevisibles, sería conveniente que las autoridades italianas y comunitarias definieran en común, con carácter extrajudicial y por lo menos en sus líneas más generales, aquellos criterios que permitan, de un lado, excluir concretamente de la

recuperación las ayudas concedidas a las empresas que, por sus dimensiones, su localización o su tipo de actividad, no estén obligadas a la restitución y, de otro lado, eximir a las empresas de las cuales quepa razonablemente estimar que pueden alegar una confianza digna de protección. La exclusión de algunas categorías de empresas, que afecta esencialmente a las empresas de tamaño reducido, puede facilitar la concentración efectiva de la actividad de recuperación con respecto a aquellas otras empresas que no puedan invocar una causa justificada de exclusión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 15 Debe recordarse que, según se desprende de una jurisprudencia reiterada, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad y que dicha consecuencia no puede depender de la forma en que la ayuda fue otorgada (véanse, en particular, las sentencias de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 16; de 27 de junio de 2000, Comisión/Portugal, C-404/97, Rec. p. I-4897, apartado 38, y de 26 de junio de 2003, Comisión/España, C-404/00, Rec. p. I-6695, apartado 44).
- 16 Conforme a una jurisprudencia asimismo reiterada, cuando la decisión de la Comisión por la que se exige la supresión de una ayuda de Estado incompatible con el mercado común no haya sido objeto de un recurso directo o se haya desestimado dicho recurso, el único motivo que un Estado miembro puede invocar en su defensa contra un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la decisión (véanse las sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 16; de 22 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-261/99, Rec. p. I-2537, apartado 23; de 2 de julio de 2002, Comisión/España, C-499/99, Rec. p. I-6031, apartado 21, y de 26 de junio de 2003, Comisión/España, antes citada, apartado 45).

- 17 El hecho de que un Estado miembro no pueda invocar frente a dicho recurso otros motivos que la existencia de una imposibilidad absoluta de ejecución no impide que el Estado, que, al ejecutar una decisión de la Comisión en materia de ayuda de Estado, encuentre dificultades imprevistas e imprevisibles o advierta consecuencias no contempladas por la Comisión, someta tales problemas a la apreciación de ésta, proponiendo las modificaciones apropiadas de la decisión de que se trate. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro, en virtud de la norma que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira en particular el artículo 10 CE, deben colaborar de buena fe con el fin de superar las dificultades dentro del pleno respeto de las disposiciones del Tratado y, especialmente, de las relativas a las ayudas (véanse las sentencias Comisión/Italia, antes citadas, apartado 17, Comisión/Francia, antes citadas, apartado 24; de 3 de julio de 2001, Comisión/Bélgica, C-378/98, Rec. p. I-5107, apartado 31; de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada, apartado 24, y de 26 de junio de 2003, Comisión/España, antes citada, apartado 46).
- 18 Sin embargo, no se cumple el requisito de la imposibilidad absoluta de ejecución cuando el Gobierno demandado se limita a comunicar a la Comisión las dificultades jurídicas, políticas o prácticas que suscita la ejecución de la decisión, sin emprender actuación real alguna ante las empresas interesadas con el fin de recuperar la ayuda y sin proponer a la Comisión modalidades alternativas de ejecución de dicha decisión que permitieran superar las dificultades (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, 94/87, Rec. p. 175, apartado 10; de 29 de enero de 1998, Comisión/Italia, C-280/95, Rec. p. I-259, apartado 14; de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada, apartado 25, y de 26 de junio de 2003, Comisión/España, antes citada, apartado 47).
- 19 En el presente caso, conviene recordar, en primer lugar, que, en el apartado 102 de la sentencia Italia/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró, por lo que atañe al principio de respeto de la confianza legítima, que la Comisión, mediante una Comunicación publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1983, C 318, p. 3), había informado a los beneficiarios potenciales de ayudas de Estado sobre el carácter precario de las ayudas que se les habían concedido 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).

- 20 No puede excluirse, desde luego, la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda ilegal invoque circunstancias excepcionales que hayan podido legítimamente 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 (véanse las sentencias antes citadas de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, apartado 16, e Italia/Comisión, apartado 103).
- 21 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 con objeto de ejecutar la decisión de la Comisión por la que se le ordena recuperar la citada ayuda. Admitir semejante posibilidad equivaldría, en efecto, a privar de efecto útil 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 las referidas disposiciones del Tratado (véanse las sentencias antes citadas de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, apartado 17, e Italia/Comisión, apartado 104).
- 22 En el apartado 105 de la sentencia Italia/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó asimismo que, por lo que atañe a la alegación del Gobierno italiano según la cual el reembolso es complejo y difícil de comprobar, así como a la alegación relativa a la amplia difusión del régimen de ayudas en el tejido productivo nacional, basta con señalar, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que el temor a 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 Comisión/Portugal, antes citada, apartado 52).
- 23 Por otra parte, ni el hecho de que el Estado miembro de que se trata experimente la necesidad de comprobar la situación individual de cada empresa afectada con

respecto a la recuperación de las ayudas ilegales, según lo ha reconocido el Tribunal de Justicia en el apartado 91 de la sentencia Italia/Comisión, antes citada, ni tampoco la circunstancia de que haya transcurrido un plazo inusualmente breve entre la notificación de la Decisión de recuperación de las referidas ayudas y la interposición de un recurso por incumplimiento tienen entidad suficiente como para justificar el incumplimiento de la citada Decisión (véase la sentencia de 26 de junio de 2003, Comisión/España, antes citada, apartado 56).

- 24 Procede recordar que, debido a que el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, no prevé una fase administrativa previa, a diferencia del artículo 226 CE, y que, por consiguiente, la Comisión no emite un dictamen motivado que imponga un plazo a los Estados miembros para cumplir su decisión, el plazo de referencia sólo puede ser, para la aplicación de la primera disposición citada, el señalado en la decisión cuyo incumplimiento se discute o, en su caso, el señalado posteriormente por la Comisión (sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 26). En el presente caso, del artículo 4 de la Decisión 2000/128 se desprende que la Comisión había fijado un plazo de dos meses contados a partir de la fecha de notificación de la Decisión.
- 25 Está acreditado que, al expirar tal plazo, el Gobierno italiano aún no había adoptado las medidas necesarias para recuperar las ayudas de que se trata. Además, del apartado 105 de la sentencia Italia/Comisión, antes citada, se desprende que, más de dos años y medio después de finalizar el referido plazo, el Tribunal de Justicia comprobó que el citado Gobierno no había realizado intento alguno para recuperar las mencionadas ayudas.
- 26 Finalmente, de las explicaciones dadas por el Gobierno italiano con motivo de la vista en el presente asunto resulta que, en la fecha de ésta, es decir el 18 de septiembre de 2003, el procedimiento de recuperación seguía hallándose en la fase de las medidas preparatorias, como es el caso de la definición de las directrices para recuperar las ayudas de que se trata y la identificación de las empresas

afectadas. Por consiguiente, en la citada fecha, el referido Gobierno italiano aún no había realizado ninguna gestión concreta ante las empresas con el fin de recuperar dichas ayudas.

- 27 Por lo tanto, es necesario reconocer que, en las circunstancias del presente caso, la República Italiana no ha demostrado la imposibilidad de dar ejecución a la Decisión 2000/128.
- 28 Puesto que el Gobierno italiano no ha adoptado ninguna de las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas contempladas por la Decisión 2000/128, dicho Gobierno no puede invocar válidamente en su defensa una supuesta falta de cooperación por parte de la Comisión.
- 29 Procede, pues, declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 4 de la Decisión 2000/128 al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios aquellas ayudas que habían sido consideradas ilegales e incompatibles con el mercado común, con arreglo a la citada Decisión.

Costas

- 30 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. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Italiana y han sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 4 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, al no haber adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios aquellas ayudas que habían sido consideradas ilegales e incompatibles con el mercado común, con arreglo a la citada Decisión.

- 2) Condenar en costas a la República Italiana.

Jann

Timmermans

Rosas

La Pergola

von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de abril de 2004.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

V. Skouris