

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 14 de abril de 2005 *

En el asunto C-110/03,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 230 CE, el 10 de marzo de 2003,

Reino de Bélgica, representado inicialmente por la Sra. A. Snoecx, posteriormente por la Sra. E. Dominkovits, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. D. Waelbroeck y D. Brinckman, abogados, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Rozet, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. K. Manji, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (Ponente) y U. Lõhmus, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;

Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de septiembre de 2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Reino de Bélgica solicita la anulación del Reglamento (CE) nº 2204/2002 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo (DO L 337, p. 3, y corrección de errores en DO L 349, p. 126; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).
- 2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 19 de septiembre de 2003, se admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la Comisión de las Comunidades Europeas. Mediante escrito de 24 de noviembre de 2003, dicho Estado miembro comunicó que renunciaba a presentar escrito de formalización de la intervención.

Marco jurídico

- 3 El artículo 89 CE establece:

«El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 87 y 88 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 88 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.»

4 El artículo 136 CE dispone:

«La Comunidad y los Estados miembros [...] tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

[...]»

5 A tenor del artículo 137 CE, apartado 1, en su versión anterior al Tratado de Niza:

«Para la consecución de los objetivos del artículo 136, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- las condiciones de trabajo;
- la información y la consulta a los trabajadores;

- la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 150;
- la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.»

6 Tras disponer que, en principio, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, el artículo 137 CE establecía en su apartado 3:

«Sin embargo, el Consejo decidirá por unanimidad [...] en los siguientes ámbitos:

[...]

- contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo, sin perjuicio de las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo.»

7 El cuarto considerando del Reglamento (CE) n° 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos [87] y [88] del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO L 142, p. 1), establece:

«[...] la Comisión ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos [87] y [88] a través de numerosas decisiones y ha expuesto también su política en la materia en

varias comunicaciones; [...] a la luz de la considerable experiencia adquirida por la Comisión en la aplicación de los artículos [87] y [88] del Tratado y de los textos generales por ella elaborados para desarrollar dichas disposiciones, y a fin de garantizar una supervisión efectiva y eficaz, y simplificar la labor administrativa sin debilitar el control de la Comisión, resulta conveniente que se autorice a ésta a declarar, mediante reglamentos, en aquellos ámbitos en los que cuente con una experiencia suficiente para definir criterios generales de compatibilidad, que determinadas categorías de ayudas son compatibles con el mercado común en virtud de una o más de las disposiciones de los apartados 2 y 3 del artículo [87] del Tratado y quedan exentas del procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo [88] del Tratado».

- 8 El quinto considerando del Reglamento n° 994/98 está redactado como sigue:

«[...] los reglamentos de exención por categorías propiciarán una mayor transparencia y seguridad jurídica [...]».

- 9 A tenor del artículo 1 del Reglamento n° 994/98:

«1. La Comisión podrá, mediante reglamentos adoptados con arreglo a los procedimientos definidos en el artículo 8 del presente Reglamento y de conformidad con lo previsto en el artículo [87] del Tratado, declarar compatibles con el mercado común y no sujetas a la obligación de notificación [establecida] en el apartado 3 del artículo [88] del Tratado, las siguientes categorías de ayudas:

- a) las ayudas en favor de:

[...]

iv) el empleo y la formación,

[...]

2. Los reglamentos a que se refiere el apartado 1 deberán especificar para cada categoría de ayuda:

a) la finalidad de la ayuda,

b) las categorías de beneficiarios,

c) los umbrales aplicables, expresados en términos de intensidad de la ayuda con respecto a un conjunto de costes subvencionables o en términos de cuantías máximas,

d) las condiciones relativas a la acumulación de ayudas,

e) las condiciones de control tal como se especifica en el artículo 3.

[...]»

10 El Reglamento impugnado se adoptó basándose en el Reglamento nº 994/98.

11 Según el artículo 1 del Reglamento impugnado:

«1. El presente Reglamento se aplicará a los regímenes que constituyan ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado y que proporcionen ayuda a la creación del empleo, que proporcionen ayuda para la contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados o proporcionen ayuda para cubrir los costes de empleo adicionales de los trabajadores discapacitados.

2. El presente Reglamento se aplicará a las ayudas concedidas en todos los sectores [...]

No se aplicará a las ayudas concedidas a los sectores de la minería y la construcción naval, ni a ninguna ayuda para la creación de empleo, a tenor del artículo 4, que se conceda en el sector del transporte. Este tipo de ayudas seguirán sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión de conformidad con el apartado 3 del artículo 88 del Tratado.

[...]»

12 El artículo 2 de dicho Reglamento establece:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

f) "Trabajador desfavorecido", toda categoría de personas que tengan dificultades para introducirse en el mercado de trabajo sin ayuda, es decir personas que reúnan al menos una de las siguientes características:

- i) todo joven menor de 25 años o [que] haya finalizado su educación a tiempo completo en los 2 años anteriores y que no haya tenido antes un primer empleo fijo remunerado,

[...]

- viii) todo desempleado de larga duración, es decir, toda persona que haya estado sin trabajo durante 12 de los anteriores 16 meses o durante 6 meses de los anteriores 8 meses si fuera menor de 25 años,

[...]»

13 A tenor del artículo 3, apartado 1, del Reglamento impugnado:

«1. A reserva de lo dispuesto en el artículo 9, los regímenes de ayuda que cumplan todas las condiciones del presente Reglamento serán compatibles con el mercado común a tenor del apartado 3 del artículo 87 del Tratado y quedarán exentos de la obligación de notificación del apartado 3 del artículo 88 del Tratado, siempre que:

- a) cualquier ayuda que pueda ser concedida con arreglo al régimen en cuestión cumpla todas las condiciones del presente Reglamento;

- b) el régimen mencione expresamente el presente Reglamento, citando su título y referencia de publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.»

14 El artículo 4 de dicho Reglamento, titulado «Creación de empleo», establece en sus apartados 1 a 3:

«1. Los regímenes de ayuda a la creación de empleo y cualquier ayuda que se pueda conceder con arreglo a los mismos deberán cumplir las condiciones establecidas en los apartados 2, 3 y 4.

2. Cuando se cree empleo en zonas o sectores que no puedan beneficiarse de ayuda regional a tenor de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 en el momento de concesión de la ayuda, la intensidad bruta de la ayuda no podrá ser superior al:

a) 15 % para las pequeñas empresas;

b) 7,5 % para las medianas empresas.

3. Cuando se cree empleo en zonas o sectores que puedan beneficiarse de ayuda regional en virtud de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 en el momento de concesión de la ayuda, la intensidad neta de la ayuda no podrá superar el correspondiente límite máximo de ayuda a la inversión de finalidad regional fijado

en el mapa que se aplique en el momento de concesión de la ayuda, de acuerdo con lo adoptado por la Comisión para cada Estado miembro: a tal efecto deberá tenerse en cuenta, entre otros, el Marco multisectorial sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión.

[...]»

15 La comunicación de la Comisión — Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión, de 19 de marzo de 2002 (DO C 70, p. 8; en lo sucesivo «Directrices comunitarias multisectoriales»), prevé concretamente en su punto 27 una prohibición de las ayudas para proyectos de inversión en el sector siderúrgico.

16 A tenor del artículo 4, apartados 4 y 5, de dicho Reglamento:

«4. Los límites establecidos en los apartados 2 y 3 se aplicarán a la intensidad de la ayuda calculada en porcentaje de los costes salariales durante un período de dos años relativo al empleo creado, en las condiciones siguientes:

- a) el empleo creado debe representar un incremento neto del número de trabajadores tanto en el establecimiento como en la empresa afectada, en comparación con la media de los 12 meses anteriores;
- b) el empleo creado se deberá mantener durante un periodo mínimo de tres años o de dos años si se trata de PYME [pequeñas y medianas empresas]; y

- c) los nuevos trabajadores empleados de resultas de la creación de empleo no deben haber tenido nunca un empleo o deben haber perdido o estar a punto de perder su empleo anterior.

5. Cuando se conceda ayuda para la creación de empleo en virtud de un régimen declarado exento de conformidad con el presente artículo, podrá concederse ayuda adicional en caso de contratación de un trabajador desfavorecido o discapacitado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 o 6.»

- 17 El artículo 5 del referido Reglamento, titulado «Contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados», dispone:

«1. Los regímenes de ayuda a la contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados por parte de cualquier empresa y cualquier ayuda que pudiera concederse con arreglo a tales regímenes deberán cumplir las condiciones de los apartados 2 y 3.

2. La intensidad bruta de toda la ayuda concedida, relativa al empleo del trabajador o trabajadores desfavorecidos o discapacitados en cuestión, calculada como un tanto por ciento de los costes salariales durante el período de un año siguiente a la contratación no podrá superar el 50 % para los trabajadores desfavorecidos y el 60 % para los trabajadores discapacitados.

[...]»

18 El artículo 6 del Reglamento impugnado, titulado «Costes adicionales de empleo de los trabajadores discapacitados», establece:

«1. Los regímenes de ayuda a la contratación de trabajadores discapacitados y cualquier ayuda que pudiera concederse con arreglo a tales regímenes deberán cumplir las condiciones de los apartados 2 y 3.

2. La ayuda, junto con cualquier ayuda concedida con arreglo al artículo 5, no deberá superar el nivel necesario para compensar cualquier reducción de la productividad resultante de la discapacidad del trabajador o trabajadores y de cualquiera de los costes siguientes:

- a) adaptación de las instalaciones;
- b) emplear personal que dedique tiempo exclusivamente a asistir al trabajador o trabajadores discapacitados;
- c) adaptar o adquirir equipo destinado a dichos trabajadores,

que sean adicionales a los que el beneficiario hubiera debido soportar si hubiera empleado a trabajadores no discapacitados, durante cualquier período en el que el trabajador o trabajadores discapacitados están realmente empleados.

[...]»

- 19 Tras haber puntualizado, en sus apartados 2 y 3, la imposibilidad, en principio, de acumular los regímenes de ayuda exentos a tenor del artículo 4 con ninguna otra ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, el artículo 8 del mismo Reglamento establece en su apartado 4:

«Como excepción a los apartados 2 y 3, la ayuda concedida con arreglo a los regímenes exentos a tenor de los artículos 5 y 6 del presente Reglamento podrá acumularse con otra ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado, o con otra financiación comunitaria, con relación a los mismos costes, incluidas las ayudas concedidas con arreglo a regímenes declarados exentos a tenor del artículo 4 del presente Reglamento que cumplan lo dispuesto en los anteriores apartados 2 y 3, siempre que tal acumulación no dé lugar a una intensidad de ayuda superior al 100 % en puntos porcentuales brutos de los costes laborales correspondiente al período de contratación de los trabajadores.»

- 20 El artículo 9, apartado 4, del Reglamento impugnado dispone:

«Los regímenes de ayuda destinados a fomentar la contratación de categorías de trabajadores que no sean desfavorecidos a tenor de la letra f) del artículo 2 estarán sujetos a la obligación de notificación contemplada en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado, salvo que estén exentos de notificación en virtud del artículo 4. Al notificar estos regímenes los Estados miembros deberán explicar por qué se consideran desfavorecidos los trabajadores en cuestión. A este respecto, será de aplicación el artículo 5.»

- 21 El Reglamento (CE) n° 70/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (DO L 10, p. 33), contiene en su artículo 3, apartado 2, una disposición análoga a la que figura en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento impugnado, cuyas disposiciones se han recogido en el apartado 13 de la presente sentencia.

- 22 Por lo que respecta a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas, el artículo 4 del Reglamento nº 70/2001 establece:

«1. Las ayudas a la inversión en activos materiales e inmateriales dentro y fuera de la Comunidad Europea serán compatibles con el mercado común con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 87 del Tratado y quedarán dispensadas de las obligaciones de notificación establecidas en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado si reúnen las condiciones de los siguientes apartados 2 a 6.

[...]

6. En el caso de que la ayuda se calcule sobre la base de los puestos de trabajo creados, el importe de la misma se expresará en porcentaje de los costes salariales a lo largo de un período de dos años relativo al empleo creado, en las condiciones siguientes:

- a) la creación de puestos de trabajo habrá de ir unida a la ejecución de un proyecto de inversión en activos materiales e inmateriales. Los puestos de trabajo se habrán de crear en el plazo de tres años tras la finalización de la inversión;
- b) el proyecto de inversión habrá de conducir a un incremento neto del número de empleados en el establecimiento de que se trate, comparado con la media de los últimos doce meses, y

- c) el empleo creado se habrá de mantener durante un período mínimo de cinco años.»

Sobre el recurso

- 23 El Reino de Bélgica invoca tres motivos en apoyo de su petición de anulación del Reglamento impugnado.
- 24 El primer motivo se basa en una infracción de los límites de la facultad conferida por el Reglamento n° 994/98 en la medida en que el Reglamento impugnado no garantiza el objetivo de transparencia y seguridad jurídica establecido en el quinto considerando del Reglamento n° 994/98 (primera parte), y restringe el régimen de las ayudas al empleo mientras que, según el Reglamento n° 994/98, la Comisión sólo estaba facultada para codificar la práctica existente (segunda parte).
- 25 El segundo motivo se basa en una vulneración de los principios generales del Derecho comunitario que son los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de coherencia de las actuaciones comunitarias y de no discriminación.
- 26 El tercer motivo se basa en una violación del Tratado, en la medida en que, tras la entrada en vigor del artículo 137 CE, apartado 3, introducido en dicho Tratado por el Tratado de Amsterdam, el Reglamento impugnado ya no podía adoptarse sobre la base del Reglamento n° 994/98.

Sobre el primer motivo

Sobre la primera parte del primer motivo

- 27 Mediante la primera parte del primer motivo, el Gobierno belga manifiesta que al Reglamento impugnado le falta claridad. A este respecto, es preciso señalar que si bien el demandante lo invoca, ciertamente, y según su título, en el marco del motivo basado en la infracción del Reglamento nº 994/98, dicho motivo se refiere, en realidad, a la vulneración del principio general de la seguridad jurídica. En efecto, del propio contenido del escrito de demanda se deriva que el Gobierno belga alega expresamente que el Reglamento impugnado ha «vulnerado el principio de seguridad jurídica» y enuncia dicho motivo haciendo referencia, además, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a dicho principio general. Por último, al introducir el motivo siguiente, dicho Gobierno alega la vulneración de «otros» diversos principios generales del Derecho.
- 28 En este contexto, si bien el referido Gobierno alude al quinto considerando del Reglamento nº 994/98 según el cual «los reglamentos de exención por categorías propiciarán una mayor transparencia y seguridad jurídica», sólo lo hace para invocar dicho principio general.
- 29 Por tanto, es preciso examinar el citado motivo como referido al principio general de seguridad jurídica.
- 30 Procede recordar que el principio de seguridad jurídica constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse las sentencias de 9 de julio de 1981, Gondrand Frères y Garancini, 169/80, p. 1931, y de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27).

- 31 Sin embargo, toda vez que es inherente a una norma jurídica un cierto grado de incertidumbre sobre su sentido y alcance, es preciso limitarse a examinar, en el marco de un recurso como el que nos ocupa, en el que el Reino de Bélgica basa sus motivos esencialmente en situaciones hipotéticas, si el acto jurídico de que se trata adolece de una ambigüedad tal que impide que dicho Estado miembro pueda disipar con suficiente certeza posibles dudas sobre el alcance o el sentido del Reglamento impugnado.
- 32 En primer lugar, según el Gobierno belga, la falta de claridad se deriva de la superposición parcial de las disposiciones introducidas en el Reglamento impugnado con las contenidas en distintos textos comunitarios, como las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional, de 10 de marzo de 1998 (DO C 74, p. 9; en lo sucesivo, «Directrices»), las Directrices comunitarias multisectoriales y el Reglamento n° 70/2001.
- 33 En primer lugar, hay que señalar que el Reglamento impugnado se adoptó sobre la base del Reglamento n° 994/98 y que tiene, en virtud del artículo 249 CE, fuerza obligatoria y alcance general. Las Directrices y las Directrices comunitarias multisectoriales, por el contrario, no tienen base jurídica ni en el Tratado ni en un acto jurídico adoptado con arreglo a éste. De ello se desprende que, en caso de conflicto, las disposiciones del Reglamento impugnado prevalecen sobre las de las Directrices o de las Directrices comunitarias multisectoriales (véanse, por lo que respecta al alcance de las Directrices en relación con las normas del Tratado, las sentencias de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, C-288/96, Rec. p. I-8237, apartado 62, y de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartado 52).
- 34 La claridad del Reglamento impugnado tampoco se ve afectada por la superposición parcial entre, por un lado, su ámbito de aplicación y las condiciones de compatibilidad de las ayudas con el mercado común que éste establece y, por otro lado, el ámbito de aplicación del Reglamento n° 70/2001 y las condiciones de compatibilidad que en él se incluyen.

- 35 El Gobierno belga alega que la confusión resulta, en particular, de la diferencia relativa a una de dichas condiciones de compatibilidad contenidas en ambos Reglamentos y que se refiere al período durante el cual debe mantenerse el empleo creado en el caso de un régimen de ayudas establecido a favor de las pequeñas y medianas empresas. En efecto, el artículo 4, apartado 4, letra b), del Reglamento impugnado exige un período de dos años mientras que este mismo período se fija en cinco años en el artículo 4, apartado 6, letra c), del Reglamento nº 70/2001.
- 36 Es preciso señalar de entrada que ambos Reglamentos son autónomos entre sí y que persiguen distintos objetivos. Así, ni las demás condiciones de compatibilidad que contienen, habida cuenta, en particular, de los artículos 4, apartado 4, letra c), del Reglamento impugnado y 4, apartado 6, letra a), del Reglamento nº 70/2001, ni sus ámbitos de aplicación respectivos coinciden totalmente. En este contexto, está claro, a la vista de los artículos 3, apartado 1, del Reglamento impugnado y 3, apartado 2, del Reglamento nº 70/2001, que un régimen de ayudas es compatible con el mercado común y está exento de la obligación de notificación si observa el ámbito de aplicación y todas las condiciones del Reglamento impugnado, incluida la de su artículo 4, apartado 4, letra b), o bien el ámbito de aplicación y todas las condiciones del Reglamento nº 70/2001, incluida la de su artículo 4, apartado 6, letra c).
- 37 Por consiguiente, procede señalar que el Gobierno belga no ha demostrado que la coexistencia de los textos comunitarios anteriormente mencionados que, por otra parte, son complementarios, perjudique a la claridad del propio Reglamento impugnado.
- 38 En segundo lugar, el Gobierno belga considera que a la definición del ámbito de aplicación del Reglamento impugnado le falta claridad puesto que los sectores económicos que no pueden disfrutar de ayudas a la creación de empleo con arreglo al artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento son distintos de los indicados en su artículo 1, que determina el ámbito de aplicación del referido Reglamento y excluye de él a algunos de estos sectores.

- 39 A este respecto, es preciso señalar que el artículo 1 del Reglamento impugnado delimita su ámbito de aplicación general mientras que el artículo 4, apartado 3, del mismo Reglamento sólo se refiere a los regímenes de ayudas a la creación de empleo en zonas o sectores que puedan beneficiarse de ayuda regional. De ello se desprende que el citado artículo 4, apartado 3, debe considerarse como una *lex specialis* respecto del citado artículo 1, de modo que dicho artículo 4 prevalece sobre el referido artículo 1 en las situaciones que pretende específicamente regular. Por consiguiente, el ámbito de aplicación del Reglamento impugnado carece de toda ambigüedad.
- 40 En tercer lugar, el Gobierno belga alega que falta claridad en la definición de trabajador desfavorecido que se recoge en el artículo 2, letra f), inciso i), del Reglamento impugnado, según la cual pertenece a esta categoría de trabajadores «todo joven menor de 25 años o [que] haya finalizado su educación a tiempo completo en los 2 años anteriores y que no haya tenido antes un primer empleo fijo remunerado». A su juicio, tal definición no precisa si los jóvenes menores de 25 años están desfavorecidos en cuanto tales o si deben cumplir también el otro criterio referente a la inexistencia de un primer empleo fijo remunerado.
- 41 Es preciso examinar dicha disposición en el sentido de que su finalidad es que puedan disfrutar de las ayudas de Estado quienes tengan dificultades para introducirse por primera vez en el mercado de trabajo al terminar su educación a tiempo completo en la medida en que los empleadores pueden considerar que tales personas son menos productivas habida cuenta de su falta absoluta de experiencia profesional.
- 42 Se desprende, como consecuencia de la finalidad de dicha disposición, que una persona sólo pertenece a la categoría de trabajadores desfavorecidos si responde acumulativamente a ambos criterios. Por un lado, debe o bien ser como máximo menor de 25 años o bien, con carácter subsidiario, si es mayor, haber terminado su educación a tiempo completo en los dos años anteriores. Por otro lado, no debe haber tenido antes un primer empleo fijo remunerado.

43 Esta interpretación viene corroborada por el examen de las demás disposiciones del artículo 2 del Reglamento impugnado. En efecto, la definición de trabajador desfavorecido recogida en el artículo 2, letra f), inciso viii), del mismo Reglamento se refiere también a las personas menores de 25 años, pero supone la existencia de una actividad profesional precedente a la que sigue un largo período sin trabajo que dificulta los esfuerzos de estos jóvenes trabajadores para volver al mercado de trabajo. Así, esta otra definición incluye a los menores de 25 años en la categoría de desempleados de larga duración. Ahora bien, si la Comisión hubiera considerado desfavorecidos a los jóvenes menores de 25 años por el mero hecho de su edad, no se les habría mencionado en otra definición que les incluye específicamente en la categoría de desempleados de larga duración.

44 De este modo, no cabe considerar que el artículo 2, letra f), inciso i), del Reglamento impugnado adolece de una falta de claridad tal que pueda minar el principio de seguridad jurídica.

45 En cuarto lugar, el Gobierno belga alega que al Reglamento impugnado le falta claridad en lo que respecta a las relaciones entre el artículo 4 que regula las ayudas a la creación de empleo, el artículo 5 relativo a las ayudas a la contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados y el artículo 6 referente a las ayudas permanentes al empleo de los trabajadores discapacitados. Según dicho Gobierno, el citado Reglamento no puntualiza con claridad cuáles son las condiciones que se aplican en el caso de ayudas que respondan simultáneamente a los criterios establecidos en dos de dichos artículos.

46 Es preciso señalar que de la sistemática general y de la finalidad del Reglamento impugnado se desprende que las exenciones previstas en los citados artículos tienen objetos distintos y que las condiciones de compatibilidad que allí se establecen son, en principio, autónomas entre sí. De este modo, cuando una ayuda cumple las

condiciones de uno de los referidos artículos es compatible con el mercado común, con independencia de que pueda también cumplir las condiciones de otro de dichos artículos. En cuanto al artículo 8, apartado 4, del Reglamento impugnado, si bien permite, en determinadas circunstancias, la acumulación de ayudas que cumplen los criterios de diversas disposiciones, no modifica, sin embargo, los requisitos de concesión de dichas ayudas contenidos en cada una de ellas. Por consiguiente, la relación entre los artículos 4, 5 y 6 del Reglamento impugnado carece de toda ambigüedad.

47 En quinto lugar, el Gobierno belga aduce que al artículo 8, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento impugnado le falta claridad. A su juicio, por un lado, dicha disposición no indica si la ayuda regional que fomenta la creación de empleo puede constituir «otra ayuda estatal» en el sentido del citado artículo 8, apartado 4, párrafo primero, y, por tanto, acumularse con las ayudas concedidas con arreglo a los artículos 5 y 6 del mismo Reglamento hasta una intensidad del 100 % en puntos porcentuales brutos de los costes laborales o si debe considerarse como ayuda al empleo en el sentido del citado artículo 5 y acumularse hasta una intensidad bruta del 50 o 60 % de los costes salariales, como establece esta última disposición. Por otro lado, considera que la expresión «período de contratación» no permite saber si se refiere, en el caso de los trabajadores discapacitados o desfavorecidos, a la totalidad de su período de empleo o sólo a los períodos durante los cuales la empresa ha de mantener el puesto de trabajo, a saber, el período de dos o tres años mencionado en el artículo 4, apartado 4, letra b), del Reglamento impugnado o el de doce meses, contemplado en el artículo 5, apartado 3, letra b), del mismo Reglamento.

48 Por lo que respecta, en primer lugar, a la expresión «otra ayuda estatal», ésta no contiene ninguna restricción y, por consiguiente, las ayudas a las que se refiere pueden ser las de finalidad regional que fomentan la creación de empleo. En segundo lugar, respecto de la expresión «período de contratación», es preciso señalar que el Gobierno belga no ha expuesto ninguna alegación a favor de la tesis de que dicha expresión puede también referirse al período durante el cual la empresa ha de mantener el puesto de trabajo. Además, tal interpretación debe excluirse a la luz de la comparación de las redacciones pertinentes de las distintas versiones

lingüísticas del texto de que se trata, en particular, las versiones inglesa («period for which the worker or workers are employed»), francesa («toute période d'emploi»), alemana («während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer»), española («período de contratación de los trabajadores») e italiana («periodo di occupazione dei lavoratori considerati»). Por tanto, dicha expresión se refiere sin ambigüedad al período durante el cual el trabajador discapacitado o desfavorecido está realmente empleado.

49 En sexto lugar, el Gobierno belga considera que el Reglamento impugnado crea una confusión al referirse en su artículo 4, apartado 3, al concepto de intensidad neta de la ayuda mientras utiliza, en principio, el concepto de intensidad bruta. A su juicio, es difícil convertir esta última en intensidad neta.

50 Sin embargo, procede señalar que el Gobierno belga no ha expuesto ningún argumento preciso dirigido a demostrar de modo concreto tal dificultad. En consecuencia, no cabe acoger esta alegación.

Sobre la segunda parte del primer motivo

51 El Gobierno belga sostiene que el Reglamento impugnado no respetó ni los términos del artículo 1 del Reglamento n° 994/98 ni el objetivo de dicho Reglamento que exigen, respecto de los criterios de compatibilidad de las ayudas con el mercado común, una mera codificación por la Comisión de su práctica preexistente y excluyen, en consecuencia, la adopción de nuevos criterios más estrictos.

52 En primer lugar procede señalar que nada en la redacción del citado artículo 1 permite afirmar que la Comisión estaba obligada a establecer los criterios de compatibilidad en perfecta conformidad con su práctica preexistente, sin poderlos modificar. En efecto, dicha disposición se limita simplemente a manifestar de modo general que el reglamento de exención relativo a las ayudas en favor del empleo debe especificar los umbrales referentes a las ayudas y las condiciones relativas a la acumulación de ayudas, sin pronunciarse, no obstante, sobre el contenido concreto de dichos criterios.

53 Además, del cuarto considerando de dicho Reglamento se deriva que la considerable experiencia de la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado al empleo llevó simplemente al Consejo a facultarla para definir unos criterios de compatibilidad. Ciertamente, la Comisión estaba así implícitamente llamada a servirse de dicha práctica a la hora de establecer su contenido. Pero la facultad normativa dada por el Consejo no puede, sin embargo, interpretarse en el sentido de que inste a la Comisión a limitarse a una codificación pura y simple de su práctica anterior y no utilizar su experiencia para establecer nuevos criterios incluso más estrictos que los existentes.

54 Por otro lado, que el Reglamento n° 994/98 no prevea la adopción de medidas transitorias de adaptación para que los regímenes de ayudas existentes se adecuen a los nuevos criterios resultantes del Reglamento impugnado no puede implicar, contrariamente a lo que alega el Gobierno belga, una limitación de las facultades confiadas a la Comisión. En efecto, la adopción de nuevas normas aplicables a las nuevas ayudas no tiene ninguna consecuencia sobre los regímenes de las ayudas existentes, de modo que unas medidas transitorias serían inútiles. Además, no existe una relación particular entre el alcance de una competencia de ejecución y la existencia o inexistencia de disposiciones transitorias de adaptación en un reglamento de habilitación.

55 Por consiguiente, es preciso rechazar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo

Sobre la primera parte del segundo motivo

56 El Gobierno belga alega que el Reglamento impugnado, al limitarse a afirmar que se aplica a los regímenes que constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, sin definir el concepto de ayuda de Estado, vulnera el principio de seguridad jurídica que implica que un acto jurídico ha de ser claro y previsible. Además, dado que la falta de tal definición tiene como consecuencia el sometimiento de las medidas que fomentan el empleo a una obligación de notificación a la Comisión, y en la medida en que no se tiene en cuenta de este modo la especificidad constitucional de los Estados miembros, y en particular la regionalización de algunos de ellos, el Reglamento impugnado vulnera asimismo el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad.

57 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, exige que cada institución actúe dentro de los límites de las competencias atribuidas por el Tratado.

58 En el presente caso, el Consejo, mediante el Reglamento nº 994/98, confirió a la Comisión la facultad de declarar que determinadas categorías de ayudas son compatibles con el mercado común y no están sujetas a la obligación de notificación. En relación con el artículo 87 CE, el Consejo se limitó así a facultar a la Comisión a aplicar el apartado 3 de dicho artículo, que recoge las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas enunciado en el apartado 1 del mismo artículo. En cambio, no le confirió ninguna competencia para interpretar el artículo 87 CE, apartado 1, que define el concepto de ayudas de Estado. Por tanto, la Comisión no estaba facultada para dar una definición vinculante y general del concepto de ayudas de Estado. Actuó, de este modo, dentro de los límites de sus competencias y, por consiguiente, no vulneró los principios generales de seguridad jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad.

Sobre la segunda parte del segundo motivo

- 59 El Gobierno belga sostiene que, al establecer en su artículo 2, letra f), una lista exhaustiva de las categorías de trabajadores desfavorecidos que pueden disfrutar de las ayudas con arreglo a su artículo 5, el Reglamento impugnado vulneró, en primer lugar, el principio de proporcionalidad. En su opinión, las autoridades nacionales se encuentran así privadas de la posibilidad de llevar a cabo una verdadera política de reinserción de todos los trabajadores desfavorecidos en la medida en que alguno de ellos se incluyen en dichas categorías por razón de particularidades locales sin responder a la definición recogida en el Reglamento impugnado.
- 60 Dicha definición establece que un trabajador desfavorecido es «toda categoría de personas que tengan dificultades para introducirse en el mercado de trabajo sin ayuda, es decir personas que reúnan al menos una de las [once] características» que se enumeran de forma exhaustiva y que se refieren, por ejemplo, a los jóvenes, a los trabajadores migrantes o a los desempleados de larga duración.
- 61 La vulneración del principio de proporcionalidad presupone que el acto comunitario impone a los sujetos jurídicos una obligación que excede los límites de lo que es adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido por dicho acto.
- 62 Pues bien, el Reglamento impugnado no somete las medidas a favor de los trabajadores no contemplados en la definición que da de los trabajadores desfavorecidos a ninguna nueva obligación. Al no mencionar dichas medidas, mantiene para ellas la obligación de notificación ya impuesta por el artículo 88 CE, apartado 3. En consecuencia, la Comisión no vulneró el principio de proporcionalidad.

- 63 En segundo lugar, el Gobierno belga considera que, al establecer la citada lista exhaustiva de las categorías de trabajadores desfavorecidos, la Comisión vulneró, además, el principio de la coherencia de las actuaciones comunitarias debido a que el Reglamento impugnado obstaculiza en gran medida las políticas nacionales del mercado de trabajo que la Comunidad pretende por otra parte fomentar.
- 64 Es preciso señalar que la Comisión está obligada a respetar la coherencia entre los artículos 87 CE y 88 CE y otras disposiciones del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión*, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 42).
- 65 Entre dichas disposiciones figura el artículo 127 CE que establece que la Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. Igualmente, con arreglo a dicha disposición, al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo.
- 66 En consecuencia, la Comisión debe velar por la coherencia necesaria entre su política en materia de ayudas y la actuación comunitaria en materia de empleo.
- 67 Sin embargo, la Comisión goza, en materia de ayudas de Estado, de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario (véanse 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). Así

ocurre, en particular, cuando la Comisión desea conciliar el objetivo de garantizar una competencia no falseada en el mercado común con otros objetivos comunitarios como el fomento del empleo.

⁶⁸ Cuando la Comisión goza de una libertad de apreciación tan importante, el Tribunal de Justicia, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, no puede sustituir la apreciación de la autoridad competente por la suya al respecto, sino que debe limitarse a examinar si aquélla adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la autoridad de que se trata ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véanse las sentencias de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 26, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros, asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569, apartado 64).

⁶⁹ En el caso de autos, es preciso señalar que el Gobierno belga no ha expuesto ningún elemento dirigido a probar que la apreciación de la Comisión adolece de tales vicios. En consecuencia, no cabe acoger esta alegación.

Sobre la tercera parte del segundo motivo

⁷⁰ El Gobierno belga considera que, al mantener los regímenes de ayudas anteriores previamente autorizados por la Comisión e introducir un régimen claramente más estricto para los nuevos regímenes de ayudas, el Reglamento impugnado vulnera el principio de no discriminación. A su juicio, si la Comisión pretendía hacer más

estrictos los criterios de compatibilidad, dicho principio le habría exigido adoptar las medidas efectivas para adecuar las ayudas existentes al Reglamento impugnado.

- 71 Es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato o de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencias de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, Rec. p. I-7655, apartado 31, y de 14 de diciembre de 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 70).
- 72 En el presente caso, el Reglamento impugnado trata de manera idéntica la concesión de ayudas conforme a regímenes establecidos tras su entrada en vigor. En cambio, genera una desigualdad de trato entre la concesión de las ayudas en el marco de regímenes declarados compatibles por la Comisión antes de su entrada en vigor y la concesión de las ayudas con arreglo a regímenes aplicados de conformidad con las nuevas condiciones de compatibilidad establecidas en dicho Reglamento. En efecto, la propia Comisión no discute que este último establece algunas condiciones de compatibilidad más estrictas que las existentes en su práctica anterior.
- 73 Sin embargo, dicho trato está objetivamente justificado. Por un lado, no se puede privar a la Comisión de la posibilidad de establecer condiciones de compatibilidad más estrictas si la evolución del mercado común y el objetivo de una competencia no falseada en éste lo exigen. Por otro lado, la Comisión no puede adecuar los regímenes de ayudas existentes a las nuevas condiciones de compatibilidad del Reglamento impugnado de modo unilateral, ignorando el procedimiento del artículo 88 CE, apartados 1 y 2. Semejante enfoque equivaldría, de hecho, a otorgar efectos retroactivos al citado Reglamento. De este modo, minaría el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima de las personas afectadas.

74 En consecuencia, la Comisión no vulneró el principio de no discriminación.

75 Por consiguiente, es preciso rechazar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo

76 El Gobierno belga sostiene que el Reglamento impugnado infringe el Tratado debido a que se apoya en una base jurídica que ya no es válida. En efecto, el Tratado de Amsterdam introdujo, con posterioridad al Reglamento n° 994/98, un nuevo artículo 137, apartado 3, que confía al Consejo la adopción de medidas relativas a las contribuciones financieras para el fomento del empleo. De ello se desprende, a su juicio, que la facultad que el Reglamento n° 994/98 confiere a la Comisión había dejado de existir por lo que respecta a las materias mencionadas en dicho artículo. Por lo que aquí interesa, el Gobierno belga propone una excepción de ilegalidad contra dicho Reglamento en la medida en que éste sirvió de base jurídica al Reglamento impugnado, contraviniendo lo dispuesto en el Tratado de Amsterdam, que no permite tal delegación mediante un reglamento del Consejo. Por estas mismas razones, en su opinión, el artículo 137 CE, apartado 1, descartó la adopción de medidas relativas a la integración de los trabajadores excluidos del mercado de trabajo.

77 En primer lugar, es preciso señalar que, aun suponiendo que el objetivo de la facultad dada por el Consejo a la Comisión fuera el fomento del empleo, tal facultad normativa no tendría por objeto privar al Consejo de la competencia que le corresponde con arreglo al artículo 137 CE.

78 En segundo lugar, la modificación de esta última disposición por el Tratado de Amsterdam no tiene incidencia en el caso de autos. Procede recordar que, según

jurisprudencia reiterada, en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véanse, en particular, las sentencias de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo, C-269/97, Rec. p. I-2257, apartado 43, y de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, Rec. p. I-779, apartado 58).

79 Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véanse, en particular, las sentencias de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, Rec. p. I-869, apartados 39 y 40, y España/Consejo, antes citada, apartado 59).

80 Pues bien, en el presente caso, aun cuando el Reglamento n° 994/98 y el Reglamento impugnado tienen incidencia en el fomento del empleo, su objetivo principal es determinar las ayudas que son compatibles con el mercado común y excluirlas de la obligación de notificación. De este modo, desarrollan concretamente el artículo 87 CE, apartado 3, según el cual determinadas ayudas, que persiguen objetivos de interés general, pueden resultar compatibles con el mercado común en la medida en que sus objetivos justifican la distorsión de la competencia.

81 De todo lo anterior se desprende que el Consejo adoptó válidamente el Reglamento n° 994/98 sobre la base del artículo 94 del Tratado CE (actualmente artículo 89 CE) y que dicho Reglamento podía constituir una base jurídica para el Reglamento impugnado incluso tras la inserción del artículo 137 CE por el Tratado de Amsterdam.

82 Por consiguiente, es preciso rechazar el tercer motivo.

83 Puesto que no ha prosperado ninguno de los motivos invocados por el Reino de Bélgica, procede desestimar el recurso.

Costas

84 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 haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de Bélgica y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.

Firmas