CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 17 de mayo de 2001 [1]

1. Mediante la demanda presentada el 13 de agosto de 1999, la República Italiana solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la Decisión de la Comisión nº C(1999) 1364 final, de 11 de mayo de 1999, relativa al régimen de ayudas concedidas por Italia en favor del empleo. [2]

La Comisión considera ayudas incompatibles con el mercado común, a no ser que cumplan determinadas condiciones: por una parte, las reducciones en las cuotas de la seguridad social previstas por las Leyes nºs 863/84, 407/90, 169/91 y 451/94 en favor de los empresarios que den empleo mediante contratos temporales de formación y de trabajo; y, por otra parte, las ayudas contempladas en la Ley nº 196/97 para la transformación de dichos contratos en indefinidos.

I. La legislación italiana

2. Se desprende de los documentos que obran en los autos que el contrato de formación y de trabajo es un contrato temporal para el empleo de personas de entre 16 y 32 años, aunque las autoridades regionales pueden elevar la edad máxima discrecionalmente. Hay dos modalidades de ese contrato: el que se utiliza para los empleos que requieren un nivel de formación elevado, que incluye entre 80 y 130 horas de formación impartidas en el lugar de trabajo durante la vigencia del contrato, cuya duración máxima es de 24 meses; y el que se destina a las categorías profesionales poco cualificadas, que comprende una formación de 20 horas, cuya duración no puede exceder de 12 meses.

3. Las empresas que recurran a ese tipo de contratación se benefician de las siguientes reducciones de las cuotas de la seguridad social durante el período de vigencia de los contratos: el 25 %, todas las instaladas en zonas distintas al Mezzogiorno; el 40 %, las del sector comercial y turístico con menos de quince empleados, instaladas en zonas distintas al Mezzogiorno; y con la exención total, las del sector artesanal y las instaladas en las zonas que presentan un nivel de desempleo superior a la media nacional. Para poder conseguir tales descuentos, las empresas: no deben haber realizado regulaciones de empleo en los 12 meses anteriores, a menos que la con-

1 — Lengua original: español.

2 — Decisión 2000/128/CE (DO L 42, p. 1).

tratación corresponda a trabajadores con una especialización diferente; y deben haber mantenido en servicio al menos a un 60 % de los trabajadores cuyo contrato de formación y trabajo haya expirado en los 24 meses anteriores. La concesión de estos beneficios, cuando se trata de un contrato destinado a las categorías profesionales poco cualificadas, se supedita, además, a que la relación laboral se transforme en indefinida, aplicándose las reducciones con posterioridad, para el período que ha durado el contrato.

4. El artículo 15 de la Ley nº 196/97, que modifica la Ley nº 451/94, prevé que las empresas situadas en las regiones del objetivo nº 1 del Reglamento (CEE) nº 2081/93, [3] que transformen los contratos con duración máxima de 24 meses en contratos indefinidos al término de su vigencia, continúen beneficiándose de las mismas ventajas por un período adicional de un año, con la obligación de reembolsar las ayudas percibidas, en caso de despido del trabajador durante los 12 meses que siguen al final del período objeto de la ayuda. De acuerdo con el artículo 1 de dicho Reglamento, el objetivo nº 1 consiste en fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

II. La Decisión recurrida

5. Las autoridades italianas notificaron a la Comisión un proyecto de ley sobre normas de fomento del empleo, que se convirtió en la Ley nº 196/97, de 24 de junio de 1997, [4] y se inscribió en el registro de ayudas notificadas. A raíz de las informaciones complementarias proporcionadas por el Estado miembro, el análisis de la Comisión se extendió a los regímenes de ayudas previstos por las Leyes nºs 863/84, 407/90, 169/91 y 451/94, que regulan los contratos de formación y trabajo, que se inscribieron en el registro de las ayudas no notificadas. En agosto de 1998, la Comisión informó al Estado miembro de que iba a incoar el procedimiento previsto por el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con las ayudas para la contratación concedidas desde noviembre de 1995, [5] previstas por las Leyes nºs 863/84, 407/90, 169/91 y 451/94, y en relación con las ayudas para la transformación de contratos temporales en indefinidos, previstas por el artículo 15 de la Ley nº 196/97.

6. Formularon observaciones en el procedimiento ante la Comisión los terceros

3 — Reglamento del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 193, p. 5).

4 — GURI nº 154, de 4 de julio de 1997.

5 — Al haber sido adoptada el 11 de mayo de 1999, la Comisión se refiere, a lo largo de toda la Decisión recurrida, a los artículos del Tratado CE en su nueva numeración, aun cuando el régimen de ayudas examinado se empezó a aplicar en noviembre de 1995.

interesados, representados por la Confederación General de la Industria Italiana (Confindustria),[6] y las autoridades italianas. Después de examinarlas, la Comisión adoptó la Decisión cuya anulación solicita Italia.

7. En el artículo 1, la Decisión recurrida establece:

1. Las ayudas ilegalmente concedidas por Italia a partir del mes de noviembre de 1995 para la celebración de los contratos de formación y trabajo contemplados por las Leyes nos 863/84, 407/90, 169/91 y 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 el anterior, en el sentido definido por las Directrices sobre ayudas al empleo,[7] o

— a la contratación de trabajadores con especiales dificultades para integrase 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.

De acuerdo con el artículo 2,

«1. Las ayudas concedidas por Italia en virtud del artículo 15 de la Ley nº 196/97 para la transformación de contratos de formación y trabajo 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.

6 — Confindustria figuraba como una de las partes demandantes en el asunto T-126/00, en el que se instaba, ante el Tribunal de Primera Instancia, la anulación de la misma Decisión que en el recurso que estoy examinando. Este recurso fue declarado manifiestamente inadmisible por extemporáneo, mediante auto de 19 de enero de 2001. También piden la anulación de este acto la Federazione Associazioni Imprese Distribuzione y otros, en el asunto T-124/00, en el que el Tribunal de Primera Instancia decidió suspender las actuaciones, mediante auto de 19 de febrero de 2001, hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el presente asunto.

7 — Directrices sobre ayudas al empleo (DO 1995, C 334, p. 4).

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

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

En virtud del 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, 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 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.»

III. El recurso de Italia

8. El Gobierno italiano solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la Decisión en su totalidad y, con carácter subsidiario, la anulación de su artículo 3, por el que la Comisión impone al Estado miembro la obligación de recuperar las ayudas ilegalmente concedidas, con devengo de intereses. Para fundamentar su recurso se apoya en una consideración de carácter general y en ocho motivos específicos.

9. De manera general, la demandante considera que, al comparar las características, la naturaleza y la finalidad del régimen establecido para los contratos de formación y trabajo con las Directrices sobre ayudas al empleo, la Comisión ha adoptado un punto de vista exclusivamente económico, sin tener en cuenta que dichos contratos constituyen un instrumento fundamental de intervención en el mercado de trabajo, a fin de llevar a cabo una política activa en el ámbito del empleo, en particular, en relación con la categoría de los jóvenes, considerada tradicionalmente como el segmento débil del mercado.

10. La Comisión sostiene que el análisis realizado para evaluar la naturaleza de una ayuda y su compatibilidad con el mercado común hace abstracción de cualquier consideración sobre su eficacia. Afirma que, en este caso, el único criterio en el que se ha basado para decidir sobre la naturaleza de la ayuda en el sentido del Tratado ha sido su incidencia sobre la competencia y sobre

los intercambios entre los Estados miembros, y que su compatibilidad con el mercado común se decide por aplicación de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartados 2 y 3.

11. Nadie discute que la política de empleo sigue siendo un ámbito de competencia nacional, en el que la Comunidad tiene una importante función de coordinación. No hay más que ver las Directrices para el empleo en el año 2001, que acaban de ser adoptadas mediante la Decisión 2001/63/CE del Consejo,[8] en las que se marcan objetivos horizontales destinados a crear las condiciones idóneas para el pleno empleo.

12. Como se recoge, expresamente, en el apartado 3 de las Directrices sobre ayudas al empleo, publicadas en diciembre de 1995, las medidas fiscales y financieras que pueden adoptar los Estados miembros estarán llamadas a desempeñar una función cada vez más importante, a fin de incentivar la contratación de las categorías de trabajadores que sufren mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Pero se precisa también, en el mismo apartado, que, aunque el objetivo de las medidas sea mejorar la situación de los trabajadores, se ha de reconocer que las empresas también se benefician al poder reducir sus costes merced al papel que desempeñan en la aplicación de las medidas. Por esta razón, a la Comisión corresponde velar porque la intensificación de las medidas de fomento del empleo no contrarresten las medidas paralelas emprendidas para reducir el falseamiento artificial de la competencia, en cumplimiento de los artículos 87 CE y 88 CE.

Ése es el marco en el que debió moverse la Comisión para adoptar la Decisión recurrida, ejerciendo las competencias que le concede el Tratado en materia de ayudas de Estado, buscando el difícil equilibrio entre los efectos positivos del régimen italiano, y la distorsión de la competencia y de los intercambios.

13. De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, 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.[9] Tratándose de una valoración económica compleja, como es el examen de la compatibilidad de un régimen de ayudas con el mercado común, el control jurisdiccional del acto de la Comisión se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta para efectuar la elección impugnada, la falta de error manifiesto en la apreciación

8 — Decisión de 19 de enero de 2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 (DO L 22, p. 18).

9 — Sentencias de 15 de mayo de 1997, Siemens/Comisión (C-278/95 P, Rec. p. I-2507), apartado 35, y TWD/Comisión (C-355/95 P, Rec. p. I-2549), apartado 26; y sentencia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión (C-156/98, Rec. p. I-6857), apartado 67.

de los hechos o la inexistencia de desviación de poder. [10]

En los ocho motivos específicos de su recurso, Italia alega la existencia de algunos de estos vicios en la Decisión. Dado que, en la mayoría aduce tanto la falta de motivación como la desviación de poder, examinaré, en primer lugar, la doctrina general sobre estos defectos y, a continuación, comprobaré si concurren en cada uno de los supuestos en los que se alegan.

A. *Sobre la obligación de motivación de los actos adoptados por la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado*

14. Según una firme jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 253 CE ha de adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y mostrar, de forma clara e inequívoca, el razonamiento de la Institución que lo adoptó, de manera que los interesados queden informados y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. También se desprende de dicha jurisprudencia que no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de derecho pertinentes, pues el respeto de las exigencias del artículo 253 CE se aprecia en relación no sólo con su tenor literal, sino con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia. La exigencia de motivación se estima en función de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente puedan tener en recibir explicaciones. [11]

15. El mismo Tribunal ha añadido que el hecho de que la Decisión impugnada se base en las Directrices tiene una significación particular en lo que respecta al contenido de la obligación de motivación. [12]

16. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia, en la motivación de las decisiones que debe adoptar para garantizar la aplicación de las normas en materia de competencia, la Comisión no está obligada a definir una postura sobre todas las alegaciones que los interesados aduzcan en apoyo de su solicitud; le basta con exponer los hechos y las consideracio-

10 — Sentencias de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 25; de 17 de noviembre de 1987, BAT y Reynolds/Comisión (asuntos acumulados 142/84 y 156/84, Rec. p. 4487), apartado 62; de 10 de marzo de 1992, Ricoh/Consejo (C-174/87, Rec. p. I-1335), apartado 68; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión (C-225/91, Rec. p. I-3203), apartado 25; y de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión (C-56/93, Rec. p. I-723), apartado 11.

11 — Sentencias de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, Rec. p. I-395), apartados 15 y 16; de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otras (II) (C-466/93, Rec. p. I-3799), apartado 16; Bélgica/Comisión, citada en la nota 10 *supra*, apartado 86; de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 63; y de 19 de octubre de 2000, Italia y Sardegna Lines/Comisión (asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99, Rec. p. I-8855), apartado 65.

12 — Sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión (C-288/96, Rec. p. I-8237), apartado 84.

nes jurídicas que revisten una importancia esencial en el sistema de la Decisión. [13] Esta jurisprudencia ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en casación. [14]

B. *Sobre la desviación de poder*

17. La desviación de poder es uno de los motivos alegados con mayor frecuencia por los demandantes a la hora de solicitar la anulación de un acto. Su existencia resulta, sin embargo, muy difícil de demostrar. El Tribunal considera que existe desviación de poder cuando una Institución ejerce sus competencias con el objetivo exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos a los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso. [15] La desviación del procedimiento, emprendida por una Institución, con el ánimo de evitar su especial complejidad, consistente en utilizar otro que le resulta más fácil, es asimilada por el Tribunal a la desviación de poder, lo que justifica la anulación del acto viciado. [16]

Es también reiterada jurisprudencia que sólo puede afirmarse la existencia de desviación de poder cuando se demuestra con pruebas suficientes que su autor, al adoptar el acto controvertido, persiguió una finalidad distinta de la que tenía la correspondiente normativa. [17]

IV. Los motivos específicos del recurso

A. *Primero: desviación de poder y falta de motivación al definir la categoría de «jóvenes»*

18. En concreto, Italia alega que la Decisión resulta ilógica por su definición de la categoría de «jóvenes». A pesar de que los datos estadísticos aportados al procedimiento administrativo demuestran que, dadas las características particulares del desempleo de los jóvenes en Italia y, en especial, en la zona del 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, si son titulados universitarios. Sin embargo, las Directrices sobre ayudas al empleo no establecen ningún límite. Esta limitación en la edad introduce un elemento de rigidez inacepta-

13 — Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, La Cinq/Comisión (T-44/90, Rec. p. II-1), apartado 41; y de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión (T-459/93, Rec. p. II-1675), apartado 31.

14 — Sentencia Siemens/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 16.

15 — 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.

16 — Sentencia de 22 de septiembre de 1988, Frydendahl Pedersen/Comisión (148/87, Rec. p. 4993), apartado 12.

17 — Sentencias de 8 de junio de 1988, Vlachou/Tribunal de Cuentas (135/87, Rec. p. 2901), apartado 27; y de 17 de enero de 1992, Hochbaum/Comisión (C-107/90 P, Rec. p. I-157), apartado 14.

ble en el concepto de «jóvenes», difícil de conciliar con el sentido general del término en las citadas Directrices, que varía en función de las características específicas de los distintos mercados de trabajo, estando demostrado que, en Italia, y sobre todo en la Italia del Sur, por una serie de razones sociales y económicas, el límite de edad que define a la categoría de jóvenes sobrepasa, sin lugar a dudas, los 25 años fijados en la Decisión impugnada.

19. La Comisión sostiene que, aun cuando las Directrices sobre ayudas al empleo no establezcan ningún límite de edad, tanto las acciones comunitarias como las que llevan a cabo los Estados miembros en general en favor de este grupo se dirigen a los menores de 25 años. Por esta razón, la fijación de un límite variable y arbitrario, en función de las características de cada mercado nacional del empleo, estaría desprovista de objetividad y carecería de relación lógica con las citadas acciones.

20. Estoy de acuerdo con Italia cuando afirma que las Directrices sobre ayudas al empleo no definen quiénes integran la categoría de jóvenes a los efectos de examinar la compatibilidad de un régimen de ayudas con el mercado común. Lo estoy igualmente en que puede resultar positivo que se haya dado a ese concepto un sentido general, ya que el límite de edad que define la categoría de jóvenes varía en función de las características específicas de los distintos mercados de trabajo. También varía de Estado a Estado, en función de los planes educativos, de la edad hasta la que la enseñanza sea obligatoria, y del número y de la duración de los ciclos universitarios.

21. Discrepo, sin embargo, en que estas razones puedan justificar el que un Estado miembro, por muy alta que sea su tasa de desempleo, pueda, de manera unilateral, decidir que hasta que cumplen 32 años, en general, 35 o incluso 45 años, en algunas regiones, [18] los trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reincorporarse al mercado laboral deban entrar en la categoría de «jóvenes» con derecho a beneficiarse de ayudas al empleo. La Comisión afirma, además, en el apartado 78 de la Decisión, que, aunque en el sur de Italia la situación del desempleo sea más grave, no es posible afirmar que el porcentaje de personas en busca de empleo es más elevado en el grupo de edades de 25 a 34 años que en el de 15 a 24 años. Y en el apartado 81 la Comisión cita un Informe sobre la condición de los jóvenes, aportado por las autoridades italianas, que pone de manifiesto que, «en el grupo de 15 a 24 años, un 65 % de los parados declara buscar un empleo desde hace más de un año (desempleo de larga duración); este

18 — La Comisión indica, en su escrito de dúplica, que, en uso de la facultad que les concede la normativa interna, algunas regiones han aumentado la edad límite para que los trabajadores puedan acceder a los contratos de formación y trabajo, que ha quedado fijada en: 35 años en el Lazio, 38 en Calabria, 40 en Campania, Abruzzo y Cerdeña, y 45 en Basilicata, Molise, Puglia, y Sicilia.

porcentaje pasa al 68 % para el grupo de 25 a 34 años. [19]] Sobre la base de estos datos, la Comisión opina que este fenómeno debe examinarse como desempleo estructural y no por medio de una ampliación del límite de edad para la definición de la categoría "jóvenes"».

22. No hay que perder de vista que la Comisión ha de examinar la compatibilidad de un régimen de ayudas en un contexto comunitario. Esto significa que toda excepción a la incompatibilidad de principio establecida por el artículo 87 CE, apartado 1, debe de ser formulada, interpretada y aplicada de la manera más uniforme y constante posible, pues es la única forma de asegurar la coherencia y la igualdad de trato en la aplicación de las normas en materia de ayudas de Estado.

23. En aras de esa uniformidad, y ante la falta de definición de la categoría de «jóvenes» en las Directrices sobre ayuda al empleo,[20] la Comisión, ya desde la apertura del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, tuvo presente que las medidas aplicadas a escala comunitaria en favor de los jóvenes y las establecidas por la generalidad de los Estados miembros se referían a jóvenes menores de 25 años.[21] Este mismo criterio figura en el apartado 76 de la Decisión. Además, tal y como especifica en el apartado 85, después de haber examinado los datos aportados por las autoridades italianas y por Confindustria relativos a la edad en la que se obtienen los títulos universitarios en Italia (26,8 frente a una media europea de 25,7), la Comisión mantuvo que, solamente para las personas que disponen de un título universitario, habría que considerar que las estadísticas y los elementos institucionales vinculados a la longitud de los estudios pueden justificar una ampliación de la categoría de jóvenes al grupo de edades de 25 a 29 años.

24. En mi opinión, la Comisión ha expuesto, de manera exhaustiva, los criterios que la llevaron a establecer en 25 años o en 29, si son titulados universitarios, los límites de edad para definir la categoría de «jóvenes», por lo que la Decisión recurrida no adolece de falta de motivación.

25. En lo que se refiere a la existencia de desviación de poder, Italia no ha demostrado que la Comisión, al establecer esos límites de edad, persiguiera fines distintos a los que le competen en el marco del examen de las ayudas de Estado.

19 — Secondo rapporto sulla condizione giovanile, correspondiente al año 1997. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

20 — Y, por lo que ha podido comprobar, en el resto de normativa comunitaria. De hecho, sólo he encontrado un límite de edad parecido en el Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE a las ayudas a la formación (DO L 10, p. 20), cuyo artículo 2, letra g), define como «trabajador desfavorecido», entre otros, a «todo joven de menos de 25 años que aún no haya tenido su primer empleo fijo remunerado».

21 — Cita asimismo, en apoyo de ese límite, el Informe sobre el empleo y los jóvenes de la Oficina Internacional del Trabajo.

26. Considero, por tanto, que este motivo no está fundado y que debe ser desestimado.

B. *Segundo: violación de la Ley, desviación de poder y falta de motivación al apreciar los supuestos en los que el importe de la ayuda está proporcionado en relación con la creación de empleo*

27. En opinión de Italia, la afirmación de la Comisión realizada en el apartado 91 de la Decisión carece de base. Habría debido probar, con elementos objetivos, que sólo en el caso de las ayudas en favor de los trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reincorporarse en el mercado laboral —a saber, los menores de 25 años, los licenciados hasta los 29 años y los parados de larga duración (más de un año de desempleo)— o de las destinadas a la creación de puestos de trabajo, el importe de la ayuda no sobrepasa lo necesario para estimular el empleo.

28. La Comisión indica que, después de considerar que los contratos de formación y trabajo tenían carácter de ayuda, ya que falseaban la competencia al reforzar la situación financiera y las posibilidades de acción de las empresas beneficiarias en relación con las que no recibían ayudas, se convenció de que únicamente eran compatibles con el mercado común las dirigidas a los trabajadores que todavía no habían conseguido un empleo o lo habían perdido, y las destinadas a la creación de nuevos puestos de trabajo. Sólo en estos casos, el importe de las ayudas no sobrepasaba lo necesario para estimular el empleo, habida cuenta de la obligación de formación del trabajador que recae sobre el empleador y del desempleo particularmente elevado que sufre el mercado laboral italiano.

29. No puedo estar de acuerdo con Italia en este punto por dos razones. En primer lugar, porque, para enjuiciar los apartados 91 y 92 de la Decisión, hay que tener presentes algunos de los que les preceden. En concreto, los apartados 76 a 90 que contienen los datos y los razonamientos en los que se apoya la Comisión.

En segundo lugar, porque, para evaluar las ayudas al empleo, la Comisión está obligada a utilizar los criterios establecidos en el capítulo IV de las Directrices, dedicado a la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartados 2 y 3. De acuerdo con esta norma, la Comisión incentiva las ayudas a la creación de empleo. El hecho de que se añada una formación profesional del trabajador constituirá un elemento importante para su valoración favorable. Pero, en todo caso, el cuarto guión del apartado 21 de las Directrices obliga a la Comisión a velar porque el nivel de la ayuda no supere lo necesario para fomentar la creación de empleo.

30. En esa línea, la Comisión ha apreciado que las ayudas citadas en los apartados 91 y 92 de la Decisión se ajustan a las disposiciones de las Directrices y pueden beneficiarse de las excepciones previstas en favor de las ayudas al empleo, para lo que ha tenido en cuenta la actividad de formación que llevan aparejada los contratos, la situación de desempleo especialmente grave en el territorio italiano, la proporcionalidad existente entre las cuotas de la seguridad social objeto de reducción y las retribuciones de los trabajadores, y la gradación de la medida en función de las especificidades de las regiones interesadas.

31. La Comisión se ha atenido a las Directrices sobre ayudas al empleo a la hora de apreciar la compatibilidad con el mercado común del régimen de ayudas italiano, por lo que no ha habido violación de derecho. La Decisión no adolece de falta de motivación, en la medida en que la constatación a la que se llega en el apartado 92 sobre las ayudas compatibles está razonada en los apartados 86 a 91. Italia tampoco ha aportado ningún indicio de que la Comisión decidiera los supuestos en los que el importe de la ayuda está proporcionado con la creación de empleo persiguiendo fines distintos a los que le competen en el marco del examen de las ayudas de Estado.

32. En consecuencia, este motivo también ha de ser desestimado por infundado.

C. *Tercero: falta de motivación en la cuantificación de la ayuda considerada incompatible*

33. El Gobierno demandante alega la falta de lógica del razonamiento de la Comisión al cuantificar la ayuda inadmisible y la ausencia de criterios claros para apreciar las modalidades de fomento y de apoyo al empleo, ya que, si no se trata de uno de los supuestos definidos de manera restrictiva, se niega a calificar los contratos de formación y trabajo como una intervención destinada a crear nuevos empleos. Sin embargo, en el apartado 86 de la Decisión se admite que la condición a la que se subordina la contratación, que la empresa mantenga en servicio, al menos, a un 60 % de los trabajadores cuyo contrato haya vencido en los 24 meses anteriores, [22] sirve de ulterior estímulo a las empresas para garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo durante un período de tiempo más largo. Son ventajas en cadena particularmente eficaces, porque impiden a las empresas abusar, dando empleo de manera sistemática mediante contratos temporales

22 — Todas las versiones lingüísticas que he manejado de la Decisión, incluida la copia de la que fue notificada en su día a las autoridades italianas, que se ha adjuntado al recurso, establecen que este porcentaje es del 50 %. La República Italiana, en su demanda, indica que este porcentaje es del 60 %. He comprobado, también, que este es el porcentaje fijado por el artículo 16, apartado 11, del Decreto-Ley nº 299, de 16 de mayo de 1994. (GURI nº 116, de 20 de mayo de 1994).

en sustitución de contratos indefinidos, y porque las inducen a efectuar contrataciones. Habida cuenta de los criterios que figuran en las Directrices sobre ayudas al empleo, la Comisión habría debido comprobar el nivel de la ayuda, en atención a las dificultades a las que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas, y las desventajas que sufre la región de que se trata.

34. La Comisión afirma que la contratación controvertida constituye una ayuda al mantenimiento del empleo cuando no hay creación de puestos de trabajo en la empresa beneficiaria para trabajadores que no han conseguido todavía su primer empleo o que han perdido el que tenían, o cuando los contratados no son trabajadores con especiales dificultades para integrarse o reincorporarse al mercado laboral. Esas ayudas al mantenimiento no se limitan a las zonas a las que se refiere la excepción prevista por el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), ya que se aplican a la totalidad del territorio nacional y no son ni regresivas ni están limitadas en el tiempo.

35. No puedo estar de acuerdo con la demandante. En efecto, las Directrices sobre ayudas al empleo diferencian entre las que persiguen mantenerlo, que se dan a una empresa para que no despida a trabajadores y que se calcula teniendo en cuenta el número total de empleados en el momento en el que se concede, y las destinadas a buscar un puesto de trabajo a quienes nunca han dispuesto de uno o han perdido el que tenían, y que se asignan en función del número logrado. En el apartado 17 de las Directrices se especifica que la creación de empleo debe ser neta y que la mera sustitución de un trabajador, sin que se incrementen los efectivos, no constituye una creación real de empleo.

En aplicación de estos criterios, la Comisión ha considerado, en los apartados 93 a 96, que las ayudas a la contratación que no benefician a jóvenes menores de 25 años ni a licenciados hasta 29 años ni a parados que lleven más de un año sin empleo, o que no se destinan a la creación de puestos de trabajo, son ayudas al mantenimiento del empleo, que se asimilan a las ayudas al funcionamiento de las empresas. A este respecto, la Comisión razona que, si bien las ayudas se conceden a las empresas para celebrar contratos de formación y trabajo y no para evitar que despidan a trabajadores, lo cierto es que no se exige como condición la creación de nuevos puestos de trabajo, sino únicamente que no se hayan realizado despidos.

36. Ahora bien, este tipo de ayudas sólo puede autorizarse cuando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 CE, apartado 2, letra b), están destinadas a paliar los daños causados por las catástrofes naturales o por otros acontecimientos de carácter especial o, cuando, en determinadas condiciones, se conceden a las regiones cubiertas

por la excepción contemplada en el artículo 87, apartado 3, letra a), es decir, para favorecer el desarrollo económico de las regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o con graves problemas de subempleo.

37. Estoy de acuerdo con la Comisión en que dichas ayudas, dirigidas al mantenimiento del empleo, deberían ser declaradas incompatibles con el mercado común, ya que ni se limitan a las zonas a que se refieren las excepciones contempladas en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), pues se aplican en todo el territorio nacional ni pueden englobarse en el supuesto contemplado en la letra b) del apartado 2 del mismo artículo ni son regresivas ni están limitadas en el tiempo.

38. Por tanto, la cuantificación de la ayuda considerada incompatible en la Decisión está suficientemente justificada y el motivo debe ser desestimado por infundado.

D. *Cuarto: violación de la Ley, desviación de poder y falta de motivación en relación con las medidas del artículo 15 de la Ley nº 196/97*

39. En virtud de esta norma, las empresas situadas en las regiones del objetivo nº 1 que transformen los contratos de formación y trabajo, cuya duración máxima es de 24 meses, en contratos indefinidos al final de su vigencia continúan beneficiándose de las mismas ventajas por un período adicional de un año. El Gobierno italiano sostiene que es errónea la apreciación de la Comisión contenida en el apartado 103 de la Decisión, de que la transformación de contratos temporales en indefinidos no crea puestos suplementarios, pues se trata de puestos ya creados, aunque no tengan carácter estable. En efecto, el régimen prevé una reacción en cadena cuya finalidad es la celebración de contratos de formación y trabajo, concediendo una ventaja para la transformación del contrato en indefinido, con lo que se fomenta el que las empresas creen puestos de trabajo.

40. La Comisión afirma que la transformación de los contratos temporales en indefinidos no crea empleos adicionales pues, a pesar de carecer de carácter estable, los puestos de trabajo ya existían. Tales medidas no pueden considerarse ni creación de empleo ni mantenimiento del existente, sólo pretenden conseguir la consolidación del que hasta entonces era precario.

41. Discrepo, aquí también, de la opinión del Gobierno italiano, por varias razones. En primer lugar, la Comisión no ha incurrido en una violación de derecho cuando estima que sólo se ajustan a las disposicio-

nes de las Directrices las transformaciones de contratos temporales en indefinidos que respeten la obligación de aumentar los puestos en relación con los existentes en la empresa. En efecto, aun siendo esa transformación muy beneficiosa para el trabajador y para la estabilidad del empleo en general, lo cierto es que la norma alarga en un año las ventajas de las que ya había disfrutado el empleador durante los dos años de vigencia del contrato y la obtención de esas ventajas adicionales no se condiciona a la creación de un nuevo puesto de trabajo.

En segundo lugar, esa apreciación no adolece de falta de motivación, ya que la Comisión expone, en los apartados 97 a 110, las razones que la han llevado a decidir, en el apartado 111, que, en los demás casos de ayudas a la transformación de esos contratos en indefinidos, que no respetan la obligación de implicar un aumento de los puestos existentes en la empresa, se trata de ayudas al mantenimiento del empleo, asimiladas a las ayudas al funcionamiento, que no cumplen las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 87 CE, para ser compatibles, ni en el apartado 3, para poder ser consideradas compatibles.

Y por último, el Gobierno italiano tampoco ha demostrado que, al decidir en este sentido, la Comisión persiguiera una finalidad distinta de la que le compete en materia de ayudas de Estado, de acuerdo con el Tratado.

42. Por las razones expuestas, el motivo es infundado y debe ser desestimado.

E. *Quinto: violación y errónea aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), y falta de motivación al apreciar la compatibilidad de las ayudas al mantenimiento del empleo*

43. El demandante reprocha a la Comisión el que no haya examinado las ayudas al mantenimiento del empleo en relación con la norma comunitaria que permite considerarlas compatibles, si están 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 desempleo. En lo que se refiere al reparto territorial de las ayudas, no se puede afirmar simplemente que se aplican a todo el territorio nacional, ya que la reducción de un porcentaje superior al 25 % sólo se concede a los empresarios que operan en zonas con un importante desequilibrio en el empleo. Desde este ángulo, las reducciones en las cuotas de la seguridad social susceptibles de constituir una ayuda al mantenimiento del empleo

sólo se conceden a las zonas en las que existe una grave situación de subempleo. [23]

44. La Comisión reitera que las ayudas examinadas en la Decisión son incompatibles con el mercado común, pues no se limitaron a las zonas a las que se refiere la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), sino que se aplicaron a todo el territorio nacional, ya que no son regresivas ni están limitadas en el tiempo y ya que tampoco respetan las condiciones establecidas por las Directrices sobre ayudas al empleo.

45. No estoy de acuerdo con el Gobierno italiano en que la Comisión haya hecho una aplicación errónea del artículo 87 CE. En efecto, los supuestos en los que las ayudas al mantenimiento del empleo pueden ser autorizadas figuran expuestos, con todo detalle, en el apartado 22 de las Directrices sobre ayudas al empleo, que son los que recoge el artículo 87 CE, en su apartado 2, letra b), y en su apartado 3, letra a).

En el caso italiano, sólo cabía examinar la posibilidad de aplicar la excepción prevista en el apartado 3, letra a), que permite declarar compatibles las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de desempleo. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, el uso de las palabras «anormalmente» y «grave», en la excepción recogida en la letra a), muestra que sólo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea muy desfavorable en relación con el conjunto de la Comunidad. [24]

Según figura en el apartado 3.5 de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional, [25] estas condiciones se cumplen cuando la región, correspondiendo a una unidad geográfica de nivel II de la Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas, tiene un producto interior bruto por habitante (medido en paridad de poder de compra) inferior al 75,0 % de la media comunitaria. Además, el apartado 4.17 de estas Directrices establece que las ayudas de funcionamiento estarán limitadas en el tiempo y serán decrecientes.

Dado que las ayudas previstas por la normativa italiana eran aplicables a las regiones del Mezzogiorno y a aquéllas que presentan un nivel de desempleo superior a

23 — En su opinión, la Comisión habría debido tener en cuenta el régimen de reducción general de las cuotas de la seguridad social previsto por el artículo 27 de la Ley nº 30/97, de 28 de febrero de 1997 (GURI nº 50, S.G./1997), para las empresas situadas en las zonas a las que se refiere el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), así como la prima suplementaria por persona reconocida a las mismas empresas por el artículo 4, apartado 17, de la Ley nº 449/97, de 27 de diciembre de 1997 (GURI nº 302, S.O./1997), que son regímenes cuya conformidad con el derecho comunitario ya ha sido reconocida. El Gobierno italiano informa de que, con posterioridad a los hechos discutidos en este litigio, la Comisión ha autorizado la exención del pago de las cuotas sociales durante los dos primeros años para nuevas contrataciones en la zona del Mezzogiorno, mediante contratos indefinidos, de acuerdo con lo previsto por la Ley nº 448/98, de 23 de diciembre de 1998 (GURI nº 302, S.O./1998).

24 — Sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión (248/84, Rec. p. 4013), apartado 19.

25 — DO 1998, C 74, p. 9.

la media nacional, está claro que no se limitaban a las regiones que pueden acogerse a la excepción del artículo 87, apartado 3, letra a). Y, además, no estaban limitadas en el tiempo, ni eran decrecientes.

46. En mi opinión, la motivación en la que se apoya la Comisión para apreciar la compatibilidad con el mercado común de las ayudas al mantenimiento del empleo contempladas en la normativa italiana es suficiente, a la luz del razonamiento que figura en los apartados 93 a 96 de la Decisión cuestionada.

47. Considero, pues, que este motivo debe también ser desestimado por infundado.

F. Sexto: violación del artículo 87 CE y falta de motivación sobre la incidencia de las ayudas consideradas incompatibles en los intercambios comunitarios y en la competencia

48. En los apartados 62 y siguientes de la Decisión recurrida, la Comisión examina la incidencia de la normativa italiana sobre ayudas a la celebración de contratos de formación y trabajo. En ellos se expone que, de acuerdo con la Ley nº 862/84, las ayudas al empleo eran beneficios aplicables a todas las empresas de manera uniforme, automática, no discrecional y sobre la base de criterios objetivos, razón por la que no constituían una ayuda con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, sino una medida general. En cambio, las leyes adoptadas a partir de 1990 modularon las reducciones otorgadas en función del lugar de implantación de la empresa beneficiaria, así como en función del sector al que pertenece, con la consecuencia de que algunas se benefician de reducciones más importantes que las que se conceden a las empresas competidoras. Estas reducciones selectivas, independientemente de que se realicen a escala individual, regional o sectorial, constituyen, en la parte diferencial de reducción, ayudas estatales, según lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1, que falsean la competencia y pueden afectar a los intercambios entre los Estados miembros.

La Comisión añade que estas ayudas falsean la competencia, pues refuerzan la posición financiera y las posibilidades de acción de las empresas beneficiarias con relación a sus competidores, perjudicando los intercambios intracomunitarios, en particular, en el caso de que 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.

49. De este razonamiento la Comisión saca dos consecuencias: 1) que las medidas

examinadas están prohibidas, en principio, por el artículo 87 CE, apartado 1, y por el artículo 62, apartado 1, del Acuerdo EEE, y sólo pueden ser consideradas compatibles con el mercado común si pueden beneficiarse de una de las excepciones previstas por dichos Tratados; y 2) que el régimen de ayudas habría debido serle notificado en su fase de proyecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88, apartado 3. A falta de dicha notificación, las ayudas son ilegales con arreglo al derecho comunitario, y sólo podían considerarse compatibles con el mercado común en tanto que beneficiarias de una de las excepciones previstas por el Tratado.

50. El Gobierno demandante admite que es así, pero estima que, a la luz de las particularidades que concurren en el régimen italiano de ayudas al empleo, la Comisión habría debido dedicar, aunque sólo fuera unas pocas palabras, a justificar la incidencia sobre los intercambios y la simple posibilidad de falsear la competencia, circunstancias que no están claras, si se considera que existen elementos tales como el carácter limitado de la ayuda, una vez eliminados algunos de los componentes compatibles, y como el hecho de que la parte considerada incompatible vaya destinada a pequeñas y medianas empresas de menos de quince trabajadores, a empresas artesanas o a empresas situadas en zonas de recesión.

51. El Tribunal de Justicia pidió a las partes que, en el acto de la vista que tuvo lugar el 4 de abril de 2001, tomaran posición sobre dos cuestiones: 1) si la reducción de cuotas sociales concedida a las empresas ajenas al sector de la producción afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1; y 2) si, a este respecto, la Decisión recurrida está suficientemente motivada.

52. El representante del Gobierno italiano puso de manifiesto que la Decisión recurrida no analiza la incidencia efectiva y particularizada de las ayudas sobre los intercambios entre Estados miembros. En su opinión, la reducción de las cuotas sociales en favor de pequeñas empresas que prestan servicios, o que se dedican a la distribución o que son artesanas, radicadas todas en el sur de Italia, carece de incidencia en dichos intercambios. Añadió que resultaría muy injusto pedir ahora a esas empresas, que dieron empleo a trabajadores mediante contratos de formación y empleo confiando en la legalidad de la reducción de cuotas, que devolvieran su importe al Estado.

53. La Comisión indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando se trata de un régimen de ayudas, puede limitarse a estudiar sus características para apreciar si, por la cuantía o por el elevado porcentaje de las ayudas, por las peculiaridades de las inversiones fomentadas o por otras circunstancias previstas por el régimen, éste concede una ventaja sensible a los beneficiarios en relación con sus competidores y puede

aprovechar sustancialmente a empresas que participan en los intercambios entre Estados miembros. [26]

Indicó que ante un régimen de ayudas tan amplio como el italiano, se limitó a examinar el sector productivo. Puso de relieve, en cuanto a los efectos de la medida controvertida sobre los intercambios entre Estados miembros, que, según reiterada jurisprudencia, 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 entre Estados miembros. [27] Recalcó que el régimen de ayudas de que se trata no le fue notificado y que no está obligada, en estos casos, a analizar cada sector ni cada ayuda individual. Será en el momento de proceder a la recuperación cuando habrá que comprobar, caso por caso, si las ayudas son contrarias al Tratado. Citó como ejemplo de sectores en los que las ayudas habrán tenido incidencia en los intercambios, el bancario, el de los seguros y el del transporte, mientras que en otros como el del comercio al por menor, el de los servicios sociales o el de la pequeña restauración, la incidencia habrá sido inapreciable.

54. Sigo sin estar de acuerdo con el Gobierno italiano. La incidencia de las ayudas sobre los intercambios y el falseamiento de la competencia ya habían quedado demostrados antes de que la Comisión pasara a examinar su compatibilidad con el mercado común. En cualquier caso, si la Comisión tuviera que demostrar en su Decisión el efecto real de las ayudas ya otorgadas, se favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el deber de notificación que impone el artículo 88 CE, apartado 3, en detrimento de los que las notifican en fase de proyecto. [28]

Además, un Estado miembro no puede, acogiéndose a un régimen como el italiano, conceder ayudas que, examinadas individualmente, serían consideradas ayudas de Estado incompatibles con el mercado común.

55. Considero, por tanto, que no ha habido infracción del artículo 87 CE pues la Comisión no estaba obligada, una vez declarada la incompatibilidad de una parte del régimen italiano de ayudas al empleo, a examinar de nuevo su incidencia sobre los intercambios comunitarios y sobre la competencia.

56. Por las razones expuestas, opino que este motivo es infundado y debe ser también desestimado.

26 — Sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 24 *supra*, apartado 18.

27 — Sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 43; de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103), apartados 40 a 42; y sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 32.

28 — Sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 33.

G. *Séptimo: aplicación errónea de la norma* «de minimis»

57. El Gobierno italiano pone de relieve que la Comisión ha aplicado la norma *de minimis* de forma equivocada, con limitaciones que resultan ilógicas. Desde el momento en que el régimen italiano sólo fue considerado parcialmente incompatible con el mercado común, la Comisión no podía considerar todas las intervenciones efectuadas en favor de las empresas que emplearon trabajadores mediante contratos de formación y trabajo para imponer el límite de 100.000 euros a cada una por un período de tres años. En su opinión, dicho límite habría debido fijarse únicamente para la parte de la reducción considerada incompatible. De lo contrario, no tendría sentido distinguir entre reducción compatible y reducción no compatible.

Comunicación relativa a las ayudas *de minimis,* [29] la Comisión afirma que, con vistas a una simplificación administrativa, y en interés de las pequeñas y medianas empresas, introduce un umbral absoluto de ayuda, por debajo del cual se considera inaplicable el artículo 87 CE, apartado 1, y la ayuda queda exenta del requisito de notificación previa. También indica 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, como sucede con las ayudas de importe muy reducido que se conceden, en la mayoría de los casos, a las pequeñas y medianas empresas.

58. La Comisión expone que quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 87 CE las acciones cubiertas por la norma *de minimis,* en cuya virtud el importe total de las medidas adoptadas en favor de las empresas que han celebrado contratos de formación y trabajo o que los han transformado en indefinidos no puede superar los 100.000 euros en un período de tres años. La norma *de minimis* no puede justificar las demás medidas.

Se exigen tres requisitos para que esta norma sea aplicable: 1) que el importe máximo total no sobrepase los 100.000 euros durante un período de tres años; 2) que ese importe comprenda todo tipo de ayudas públicas otorgadas en concepto de ayudas *de minimis,* y que el beneficiario pueda obtener otras ayudas en el marco de regímenes aprobados por la Comisión; y 3) que el importe cubra también todas las categorías de ayudas, sean cuales fueren sus normas y objetivos, a excepción de las destinadas a la exportación.

59. El Gobierno italiano hace una interpretación errónea de la norma. En su

29 — DO C 1996, C 68, p. 9. Recientemente, la Comisión ha adoptado el Reglamento (CE) nº 69/2001, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (DO L 10, p. 30).

60. De acuerdo con esta norma, la Comisión apreció, en la Decisión recurrida, que el importe total de las intervenciones realizadas en favor de las empresas que hubieran celebrado contratos de formación y trabajo no podía superar los 100.000 euros en un período de tres años. Esto no significa que, además, las empresas no pudieran recibir otras ayudas, a condición de que fueran compatibles. Lo que no resulta posible, so pena de desvirtuar la finalidad de la norma, es descomponer la ayuda que se acoge a la norma *de minimis* en una parte compatible y otra incompatible, ya que, al estar exentas del requisito de la notificación, no ha lugar a emitir un juicio sobre su compatibilidad.

61. Pienso, por tanto, que la Comisión aplicó correctamente la norma *de minimis* en la Decisión recurrida. El motivo resulta infundado y debe, pues, ser desestimado.

H. *Octavo, que se alega con carácter subsidiario: falta de motivación de la necesidad y, en todo caso, de la oportunidad de recuperar las ayudas declaradas incompatibles*

62. El demandante considera que se dan las condiciones para evitar la restitución de las cantidades no abonadas en concepto de cuotas a la seguridad social. Aduce, en primer lugar, que el régimen de ayudas ha regulado un mecanismo de derecho del trabajo de ámbito general y no una intervención motivada por un objetivo económico-sectorial; en segundo lugar, que las directrices comunitarias en materia de ayudas no se han caracterizado siempre por su claridad, de manera que no se ha respetado el principio de la confianza legítima de los operadores económicos, ya que sólo en fecha reciente se ha tomado conciencia de que esas ayudas, además de ser un instrumento de intervención con finalidad social, podían resultar factores que influyeran, aunque fuera indirectamente, en la competitividad de las empresas; en tercer lugar, que el régimen de ayudas se halla en vigor en Italia desde hace tiempo y sus efectos se han consolidado, de manera que su eliminación resultaría complicada en extremo; y por último, que el régimen de ayudas se caracteriza por su amplia difusión en todo el tejido productivo nacional y, en particular, en las regiones del Mezzogiorno, que serían las más afectadas por las solicitudes de devolución.

63. La Comisión afirma que, de acuerdo con su Comunicación de 24 de noviembre de 1983, [30] cuando las ayudas incompatibles con el mercado común han sido concedidas ilegalmente, siempre exige al

30 — DO 1983, C 318, p. 3.

Estado miembro que pida la devolución a los beneficiarios, con el fin de restablecer la situación existente antes de que se dieran las ayudas que han falseado la competencia y afectado a los intercambios.

64. Tampoco en este punto estoy de acuerdo con el Gobierno italiano.

65. A tenor del artículo 88 CE, apartado 2, si la Comisión comprobara que una ayuda no es compatible con el mercado común, decidirá que el Estado interesado la suprima o la modifique. Cuando la subvención proyectada haya sido entregada, en contra de lo dispuesto en el apartado 3, esta decisión podrá adoptar la forma de un mandamiento dirigido a las autoridades nacionales para que ordenen su restitución. [31] De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando comprueba la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común, la Comisión es competente para decidir que el Estado interesado la suprima o la modifique, y la eficacia de tal decisión puede implicar la obligación de exigir el reembolso de las ayudas concedidas en contra de lo dispuesto en el Tratado. [32]

El Tribunal considera, además, que la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de su ilegalidad. Por consiguiente, no puede considerarse desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado. [33]

66. A pesar de la obligación de motivación que incumbe al autor de un acto, en materia de ayudas de Estado, cuando la subvención proyectada haya sido entregada, en contra de lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3, 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. [34]

Aun así, la Comisión ha dedicado los apartados 120 a 122 de la Decisión recurrida a motivar, si bien de manera sucinta, la recuperación de la ayuda, indicando las condiciones en las que debe efectuarse, con remisión expresa a su Comunicación de 24 de noviembre de 1983.

67. Creo que no se puede alegar válidamente el principio de confianza legítima

31 — Sentencia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), apartado 24.

32 — Sentencia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania (70/72, Rec. p. 813), apartado 13.

33 — Sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 27 *supra*, apartado 66.

34 — Sentencias España/Comisión, citada en la nota 27 *supra*, apartado 78; y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión (C-75/97, Rec. p. I-3671), apartado 82.

para oponerse a la recuperación de las ayudas, porque, en la citada Comunicación de 1983, la Comisión informó a los beneficiarios potenciales de ayudas estatales sobre el carácter precario de las que les fueran concedidas ilegalmente, ya que se les podría obligar a devolverlas.

Además, según dispone el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999,[35] cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del derecho comunitario.

68. En cuanto a las dificultades que puede experimentar un Estado miembro a la hora de ejecutar una decisión de la Comisión que ordena la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente, existe una abundante jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, de acuerdo con la cual un Estado miembro que, en el momento de la ejecución de semejante decisión, encuentre dificultades imprevistas e imprevisibles o tenga conciencia de consecuencias no consideradas por la Comisión, ha de someter tales problemas a su apreciación, proponiendo modificaciones apropiadas de la decisión de que se trate. En este caso, la Comisión y el Estado miembro deberán, en virtud de la regla del artículo 10 CE, que les impone deberes recíprocos de cooperación leal, colaborar de buena fe con el fin de superar las dificultades dentro del pleno respeto de las disposiciones del Tratado y, en particular, de las relativas a las ayudas.[36]

69. Considero, por tanto, que este motivo también es infundado y que debe ser desestimado.

V. Costas

A tenor de lo previsto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados todos los motivos formulados por la parte demandante, propongo al Tribunal que pronuncie su condena en costas.

35 — Reglamento del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1).

36 — Sentencias de 15 de enero de 1986, Comisión/Bélgica (52/84, Rec. p. 89), apartado 16; de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania (94/87, Rec. p. 175), apartado 9; de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia (C-183/91, Rec. p. I-3131), apartado 18; de 23 de febrero de 1995, Comisión/Italia (C-349/93, Rec. p. I-343), apartado 13; y, de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia (C-348/93, Rec. p. I-673), apartado 17; y Comisión/Italia (C-350/93, Rec. p. I-699), apartado 16.

VI. Conclusión

70. En virtud de las consideraciones que preceden, sugiero al Tribunal de Justicia que:

1) desestime en su totalidad el recurso de anulación interpuesto por la República Italiana contra la Decisión de la Comisión nº C-1364, de 11 de mayo de 1999, sobre el régimen de ayudas en favor del empleo; y

2) condene en costas a la parte demandante.