COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 30 de abril de 1996

relativa a las ayudas concedidas por Italia al sector del calzado

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/542/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93;

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, el párrafo primero del apartado 1 de su artículo 61;

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones de conformidad con dichos artículos;

Considerando lo que sigue:

I

Por carta de 24 de abril de 1995 (1), la Comisión informó al Gobierno italiano de la incoación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con las ayudas concedidas al sector del calzado. Recordemos que, mediante carta de la Representación permanente italiana ante la Unión Europea registrada el 11 de octubre de 1994, el Gobierno italiano había notificado estas medidas fuera de plazo.

El artículo 6 del Decreto Ley nº 40, de 18 de enero de 1994, convertido tras varias prórrogas en la Ley nº 451, de 19 de julio de 1994 (en lo sucesivo, «la Ley 451/94»), establece medidas en materia de empleo. De acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo, las empresas de sectores que pasen por una grave crisis de empleo y que llevan a cabo planes de creación de puestos de trabajo pueden beneficiarse de la exención total o parcial de las cargas sociales patronales (en lo sucesivo, «cargas sociales») correspondientes a los trabajadores recién contratados.

Los planes de creación de empleo deben elaborarlos las organizaciones sindicales y patronales del sector en cuestión y ser aprobados mediante Decreto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en concertación con el Ministerio de Hacienda. No pueden acogerse a ellos las empresas que hayan despedido a trabajadores durante los doce meses que preceden a una nueva contratación. Así pues, debe tratarse de creación neta de puestos de trabajo.

Las organizaciones patronales y sindicales del sector italiano del calzado han establecido medidas destinadas a aumentar el empleo en las unidades productivas y existentes y a crear nuevas empresas. Su objetivo es frenar la tendencia a la deslocalización industrial y paliar su repercusión sobre el empleo en Italia.

El Decreto Ministerial de 31 de marzo de 1994, por el que se aprobó el «Proyecto de intervención extraordinaria en apoyo de la producción y el empleo en el sector del calzado» (en lo sucesivo, «el DM de 31 de marzo de 1994»), constituye la primera aplicación sectorial de las disposiciones previstas en el artículo 6 de la Ley nº 451/94.

Estas medidas son aplicables a 5 000 puestos de trabajo cuya creación está prevista, la mitad de los cuales serán de duración indefinida. La fiscalización de las cargas sociales es decreciente en el tiempo, al menos en el caso de los contratos de duración indefinida.

La Comisión ha decidido incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE respecto a estas medidas, por estimar que la fiscalización, total o parcial, de las cargas sociales pagadas por las empresas constituye una ayuda sectorial. El hecho de que dichas medidas puedan otorgarse «a los sectores que pasan por una crisis de empleo» añade además un elemento de discrecionalidad en la elección del Gobierno italiano acerca de los sectores beneficiarios de las ayudas.

El elemento sectorial está reforzado por el hecho de que las negociaciones entre la patronal y los sindicatos para la determinación de las ayudas se llevan a cabo a nivel de sector. De ello se desprende que en cada sector los beneficios serán probablemente diferentes, ya que los problemas son diferentes.

(1) DO nº 271 de 17. 10. 1995, p. 7.

La línea seguida por la Comisión en este ámbito consiste en rechazar cualquier sectorialización de las ayudas, tanto más cuanto que, en este caso, la importancia de los intercambios intracomunitarios y la cuota de las empresas italianas (cerca del 50 %) hacen que la ayuda de que se benefician las empresas falsee o pueda falsear la competencia.

Se invitó a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones a este respecto.

Las observaciones del Gobierno italiano llegaron a la Comisión el 22 de junio de 1995. El 20 de diciembre de 1995 se celebró en Bruselas una reunión con representantes del Gobierno italiano. El 17 de enero de 1996 llegó información complementaria. Esta última carta contenía también el «Programa plurianual de fomento del empleo», que ya se había hecho llegar al Consejo el 23 de octubre de 1995.

En el marco del procedimiento, la Comisión recibió observaciones del Gobierno alemán, de diferentes asociaciones europeas o nacionales de productores y de distribuidores de calzado, y de una empresa francesa.

Estas observaciones se comunicaron a las autoridades italianas el 18 de diciembre de 1995 y el 19 de enero de 1996, para que realizaran sus comentarios al respecto, comentarios que se recibieron el 17 de enero de 1996 y el 7 de febrero de 1996.

II

Las observaciones de las autoridades italianas pueden resumirse como sigue:

— La medida en cuestión no se notificó inmediatamente debido a las dudas sobre su auténtico carácter de ayuda de Estado. Sin embargo, más adelante se procedió a una notificación (octubre de 1994). Como en dicha fecha las medidas todavía no se habían llevado a la práctica, Italia considera haber cumplido con las obligaciones impuestas en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

— El artículo 6 de la Ley nº 451/94 (que permite la exención total o parcial de las cargas sociales patronales a las empresas de los sectores que pasan por una crisis de empleo, siempre y cuando los agentes sociales de dichos sectores hayan elaborado un plan de creación de puestos de trabajo) es una medida general de la que el calzado constituye el primer caso de aplicación sectorial. Otros sectores pueden asimismo presentar planes de creación de empleo y para ellos también podrán aprobarse decretos de aplicación. A partir del momento en que todos los sectores pasan por una crisis de empleo, el objetivo que se propone la Ley es poner a prueba un nuevo *modus operandi*, sin perjuicio de una aplicación generalizada de los beneficios previstos.

  La exigencia de referirse a planes sectoriales viene determinada por la necesidad de comprobar caso por caso, mediante controles inmediatos, la validez de esta experiencia y su eficacia, de cara a una posible ampliación. Además, la estructura de negociación entre los agentes sociales del sector, inevitable en Italia, se determinó con el objeto de potenciar el papel de las organizaciones sindicales y patronales en la gestión de los problemas de empleo.

  Este carácter experimental está reforzado por el hecho de que la medida afecta exclusivamente a la creación neta de puestos de trabajo y su duración está limitada a cinco años.

— Las disposiciones del artículo 6 se han establecido para hacer frente:

  a) a la grave situación del empleo, en particular de las mujeres, en el país;

  b) al coste para el presupuesto del Estado de los habituales medios de apoyo a los ingresos de los trabajadores de los sectores en crisis (movilidad, Cassa Integrazione), lo que sugirió la idea de contratar preferentemente a trabajadores de estas categorías utilizando sistemas menos onerosos. Por otra parte, se ha producido un cambio de política en la lucha contra el paro: los recursos del Estado se emplean para la creación de puestos de trabajo más que para la subsistencia de quienes no trabajan;

  c) al despido de trabajadores poco cualificados y a la falta de soluciones, en particular a escala comunitaria;

  d) al hecho de que el actual crecimiento de la economía no parece poder reducir el desempleo.

  Debido al peso de estos motivos, el Gobierno italiano considera que las ayudas en cuestión pueden considerarse compatibles, en virtud de la excepción de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, al tener como objetivo subsanar una perturbación grave de la economía de un Estado miembro.

  Las autoridades italianas insisten en que la Comisión se pronuncie sobre el mecanismo de ayuda creado por el artículo 6 de la Ley nº 451/94.

— La fiscalización de las cargas sociales no puede calificarse de ayuda de funcionamiento, sino de ayuda a la creación de empleo. Por esta razón, la ayuda no puede destinarse a los sectores en crisis económica, ya que es

difícil que éstos creen puestos de trabajo, por razones evidentes. Sólo se puede intervenir en los sectores que tienen una situación competitiva sólida, orientando las estrategias empresariales hacia el mejor aprovechamiento posible del factor humano.

Concretamente, debido a los pocos recursos disponibles, este mecanismo sólo es aplicable cuando se pueden prever resultados significativos y duraderos.

— La medida sectorial no tiene por objeto ni efecto la mejora de las estructuras de las empresas beneficiarias, debido a la escasez de los recursos disponibles (50 000 millones de liras italianas, es decir, 26,5 millones de ecus, en cinco años). En efecto, ni la capacidad de producción ni la competitividad de los productos italianos con respecto a productos análogos de los demás Estados miembros van a aumentar merced a la fiscalización de dichas cargas, ya que, incluso sin recibir ayuda, las empresas mantendrían su capacidad de producción deslocalizando ciertas etapas de la fabricación en el extranjero. La única diferencia sería entonces que se crearía empleo fuera de la Comunidad.

Cabe con todo señalar que las autoridades italianas afirman también que las empresas del sector del calzado que han solicitado acogerse a esta medida prevén efectuar inversiones complementarias por un importe aproximado de 47 000 millones de liras. Puede parecer insignificante, pero hay que recordar que se trata de medianas y, sobre todo, pequeñas empresas.

— La medida en cuestión se limitará a las pequeñas y medianas empresas, tal y como se definen en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas [1] (en lo sucesivo, «Directrices comunitarias PYME»).

— Uno de los objetivos de la medida es evitar que las empresas italianas deslocalicen hacia terceros países las etapas que requieren la mano de obra menos cualificada (corte y preparación de los empeines).

Según un estudio citado por el Gobierno italiano [2], la deslocalización de estas etapas hacia países con salarios reducidos permite una reducción de los costes que puede superar el 30 %.

El coste del trabajo en la fabricación del producto intermedio (los empeines) equivale al 60 % del coste total de este producto. Dado que las cargas sociales corresponden al 40-45 % del coste del trabajo, una exención total de las cargas sociales reduce el coste del producto en un 24 a 27 % por trabajador, cifra que se aproxima a la reducción de los costes que permite la deslocalización.

Con respecto al precio de coste de un par de zapatos, la fiscalización total de las cargas que gravan al coste de trabajo del producto intermedio permite una reducción del 7 al 8 % por trabajador afectado. La repercusión de la medida sobre el precio del producto acabado es bastante reducida, por lo que la medida no falsea los intercambios y, así, no puede aplicarse la condición principal, relacionada con la incompatibilidad de las ayudas.

Además, el análisis de la producción de calzado entre 1989 y 1993 revela la existencia de una correlación significativa entre la producción y el recurso a la deslocalización, así como de una correlación inversa entre la producción y el empleo. Las autoridades italianas afirman que de estos datos se desprende que el actual nivel del coste del trabajo necesario para preservar el índice de empleo hace inevitable la reducción de la producción interna. La única alternativa sería la deslocalización, que permitiría preservar el nivel de producción gracias a un coste menor de la mano de obra. Por consiguiente, la tesis de que un aumento del empleo en Italia comporta un aumento de la producción y, por lo tanto, una alteración de la competencia, no está justificada en la coyuntura actual.

— La fiscalización se ha aplicado en todos los casos en que el beneficio por empresa no superaba el límite llamado *de minimis* (en aquel momento, de 50 000 ecus cada tres años) fijado por las Directrices comunitarias PYME [3], lo que permitió la creación de 1 240 puestos de trabajo (con un máximo de cuatro puestos en las empresas de artesanía y de tres en las empresas industriales). La compatibilidad de la medida sectorial sólo afecta por lo tanto a los 2 460 puestos restantes ya que, en el momento en que comunicaron sus observaciones, las autoridades italianas anunciaban que se había dado curso a 3 700 solicitudes de creación de puestos de trabajo.

— Por último, el Gobierno italiano facilitó a la Comisión el programa plurianual de fomento del empleo, en el que se insertaron las disposiciones previstas por el artículo 6 de la Ley nº 451/94.

III

En el curso del procedimiento, el Gobierno alemán y otros interesados manifestaron sus observaciones.

A grandes rasgos, el Gobierno alemán apoya la postura de la Comisión. Destaca la importancia del coste de la mano de obra en el coste de producción en este sector, lo que hace que la medida sectorial italiana falsee aún más la competencia.

[1] DO nº C 213 de 19. 8. 1992, p. 2.
[2] Realizado por Landell Mills Commodities Studies en 1993.
[3] Modificadas por la Comunicación publicada en el DO nº C 68 de 6. 3. 1996.

La Asociación europea de fabricantes de calzado apoya la medida italiana. Considera que es conforme con el Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo y con las conclusiones del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994. Indica que la medida en cuestión no está destinada a solucionar el problema del paro sino a relocalizar la industria del calzado en Italia. La Ley no incide en la competencia en el sector, ya que la ayuda sólo representa el 0,07 % del volumen de negocios previsto del sector del calzado (en cinco años). Por último, destacan la importancia de que los agentes sociales participen en la elaboración de este tipo de acuerdos.

La Asociación europea de distribuidores de calzado ha adoptado una postura neutra. Considera con todo que no es justo que la industria del calzado de un Estado miembro goce de ventajas con respecto a las de los demás. La principal aportación de esta Asociación consiste en varios datos que permiten determinar mejor los problemas del sector del calzado. Afirma que, de acuerdo con un informe pedido por la Comisión (1), debido a la fortaleza de su situación, «Italia no tiene competidores en Europa occidental». La devaluación de la lira ha reforzado aún más esta posición.

Siempre según ese estudio, aunque los costes de la mano de obra aumenten en la Comunidad, la producción comunitaria se mantiene en un nivel muy alto, pero la tendencia a la deslocalización hacia países con salarios más reducidos parece insoslayable. El empleo en la Comunidad se ha visto afectado de igual manera que en los nuevos países que encabezan el mercado (por ejemplo, Corea y Taiwán), que a su vez deben deslocalizar a países con salarios más bajos. La deslocalización se produce incluso en el interior de la Comunidad, por ejemplo hacia Portugal.

La Asociación española de fabricantes de calzado apoya la medida italiana. Recalca la importancia del diálogo entre los agentes sociales e insiste en que todos los Estados miembros adopten medidas análogas a las italianas.

Por último, una empresa francesa, sin dejar de señalar que el coste de la mano de obra en el sector del calzado ya es más bajo en Italia que en otras partes, denuncia la imitación fraudulenta de que es objeto por parte de ciertas empresas italianas.

IV

El sector del calzado está compuesto por un gran número de pequeñas empresas. En 1992, en la Comunidad, había 14 730, que empleaban a una media de 21 personas. En 1993, ya sólo había 14 225 y, en 1994, 14 132 (2). Más de la mitad de estas empresas se encuentran en Italia, donde cerca del 60 % de ellas emplean a menos de 50 personas.

La producción europea de calzado ascendía a 17 472 millones de ecus en 1991, 17 317 millones de ecus en 1992, 16 718 millones de ecus en 1993 y 17 344 millones de ecus en 1994 (3). En 1993, el 41,4 % de la producción europea (en volumen) se realizaba en Italia; en 1994 la cuota de dicho país ascendía al 42,5 %. Luego venían, por orden, España (17,2 %), Francia (14 %), el Reino Unido y Portugal (entre el 9 y el 10 %) y Alemania, que produjo el 4,42 % del total comunitario. La producción se concentra así en ciertos Estados miembros y, en su interior, en determinadas regiones. En Italia, por ejemplo, prácticamente dos tercios de la producción proceden de Marche, Toscana y Veneto.

Un análisis por Estado miembro muestra que el valor de la producción (a precios constantes) ha disminuido en los últimos años en la mayoría de los Estados miembros, con excepción de Italia y Dinamarca, que han conocido importantes aumentos.

La producción está muy diversificada y los productos se distinguen por los materiales usados: el cuero, las materias sintéticas, el caucho, los tejidos y otras materias.

En cuanto a la demanda, a principios de los años noventa los tres principales países consumidores eran Alemania, Francia y Gran Bretaña, que representaban en conjunto el 65 % del consumo en 1991. Por su parte, Italia, España y Portugal sólo representaban el 25 % del consumo de la Comunidad. Además, entre 1983 y 1990 el consumo aumentó en un 20 % en los Estados miembros del norte (Dinamarca, Francia, Gran Bretaña), frente a sólo un 8 % en los tres del sur (Italia, España, Portugal).

El empleo ha disminuido considerablemente en toda la Comunidad y sobre todo en el norte: −38 % entre 1982 y 1992. En el sur, durante el mismo período, el empleo se había reducido en menos del 10 % (4).

El sector del calzado es muy dinámico en Italia. En efecto, en 1993 el valor de la producción aumentó en un 10,9 % con respecto a 1992, hasta llegar a 12,786 billones de liras. En volumen, y siempre en 1993, el crecimiento de la producción fue del 4 % con respecto al año anterior: se fabricaron 451 millones de pares de zapatos. Este incremento se produjo pese a una disminución de la demanda interior: así pues, la producción no absorbida por el mercado nacional se dirigió hacia las exportaciones. En 1994, el índice de crecimiento de la producción se mantuvo en un 4 % y la producción llegó a 471 millones de pares (por un valor de 13,828 billones de liras, +8,1 % con respecto al año anterior). Es de destacar que Italia

(1) Estudio realizado por Landell Mills Commodities Studies en 1993.

(2) A menos que se indique lo contrario, todos los datos sobre el mercado son estimaciones de la Confederación europea del calzado (CEC).

(3) *Fuente: Panorama de la industria comunitaria, 1995.*

(4) Estudio realizado por Landell Mills Commodities Studies en 1993.

fabrica dos veces y media más zapatos de los que consume [datos de 1991 (1)]. Su consumo de calzado por habitante es uno de los más bajos de la Comunidad.

Pese a una importante reducción del empleo (108 000 personas empleadas en 1994 frente a 123 000 en 1987) y a una disminución en el número de empresas (desaparecieron 1 412 entre 1982 y 1994), Italia sigue siendo el quinto productor mundial (en volumen), el cuarto exportador mundial y el primer exportador mundial de calzado de cuero.

La industria del calzado tiene una intensidad relativamente elevada de mano de obra, lo que explica que las empresas comunitarias sean cada vez más vulnerables a la competencia de los países con salarios bajos. Esta evolución se ve confirmada por el deterioro de la balanza comercial de la Comunidad con el resto del mundo. Desde 1991, la Comunidad es importadora neta de calzado.

Cabe recordar que los productores europeos, para sacar partido de los bajos salarios de ciertos terceros países, deslocalizan parte de su producción a esos países en vías de desarrolo, alimentando así el déficit de la balanza comercial.

Aunque la Comunidad sea una importadora neta, Italia es exportador neto. En 1993, exportó el 70,2 % (en valor) de su producción al resto del mundo. Sus exportaciones aumentaron considerablemente en 1993 (+11,7 % en volumen) y un poco menos en 1994 (+6,15 %).

El comercio intracomunitario es importante, ya que afecta a entre un tercio y la mitad de la producción comunitaria. En 1991, el 37,55 % de dicha producción se intercambió entre los Estados miembros (6 520 millones de ecus); en 1992, se produjo una disminución hasta el 34,45 % (6 407 millones de ecus) (2). En volumen y en 1991, el 47,9 % de la producción europea fue objeto de intercambios entre los Estados miembros, el 50,6 % en 1992, el 51,8 % en 1993 y el 53,4 % en 1994.

La cuota italiana de comercio intracomunitario se resume en los cuadros que vienen a continuación:

a) Exportaciones

	1992	1993	1994
Valor	46,04 %	46,28 %	44,45 %
Volumen	44,21 % (*)	43,82 %	41,49 %

Fuente: Eurostat, salvo (*), estimaciones CEC.

b) Importaciones

	1992	1993	1994
Valor	—	4,08 %	4,52 %
Volumen	6,46 % (*)	3,65 %	4,93 %

Fuente: Eurostat, salvo (*), estimaciones CEC.

Los demás Estados miembros son desde hace tiempos los clientes más importantes del sector del calzado italiano.

V

Por la presente Decisión, la Comisión debe pronunciarse sobre la compatibilidad de la fiscalización de las cargas sociales patronales establecida en el DM de 31 de marzo de 1994. No se pronuncia sobre el artículo 6 de la Ley n° 451/94, dado que éste es objeto de un examen aislado.

Naturalmente, la Comisión considera que la lucha por el empleo es una prioridad esencial y que el éxito de dicha lucha hace necesaria una mayor integración de las políticas macroeconómicas e industriales de los Estados miembros; éstos, al igual que la Comisión, deben hacer gala de imaginación y audacia en la búsqueda de nuevas soluciones para combatir esa plaga que constituye el desempleo. El éxito de ese empeño require una reflexión en profundidad sobre el lugar del empleo en la sociedad actual, y la Comisión está dispuesta a asumir el papel que le corresponde para contribuir a ello. Éstas son las consideraciones que se desprenden del Libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo.

Las autoridades italianas han aplicado las medidas en cuestión basándose en este enfoque.

Por otra parte, las críticas de la Comisión no recaen sobre los objetivos perseguidos por las autoridades italianas en materia de creación de empleo (la Comisión también ha examinado con sumo interés el programa plurianual de fomento del empleo comunicado por las autoridades italianas, en el que se inserta la Ley n° 451/94), sino sobre las modalidades mediante las cuales han querido alcanzar dichos objetivos y sobre las consecuencias de dichas modalidades.

Las condiciones y las modalidades de la fiscalización, total o parcial, de las cargas sociales se expusieron con ocasión de la incoación del procedimiento. A título de recordatorio, cabe señalar que la fiscalización de las cargas es degresiva para los trabajadores empleados con un contrato de duración indefinida (100 % durante los tres primeros años y del 90 % los dos siguientes).

En caso de que la fiscalización fuera total (del 100 %), el beneficio que podría obtener cada empresa sería, de acuerdo con los cálculos de las autoridades italianas, de 4 437 ecus anuales por trabajador empleado por una empresa industrial y de 3 944 ecus anuales por trabajador empleado por una empresa de artesanía.

Conviene recordar que las autoridades italianas han aplicado en parte esta medida, en todos los casos en que el

(1) Estudio realizado por Landell Mills Commodities Studies en 1993.

(2) *Fuente: Panorama de la industria comunitaria, 1995.*

beneficio por empresa no superara el límite *de minimis*, con arreglo a las Directrices comunitarias PYME.

VI

La Comisión opina que el Gobierno italiano no ha cumplido sus obligaciones con arreglo al apartado 3 del artículo 93, ya que la notificación se envió a la Comisión después de que las empresas hubieran podido beneficiarse de la ayuda. No obstante, en su comunicación el Gobierno italiano se comprometía a no conceder ayuda alguna antes de que la Comisión se pronunciara al respecto. Este compromiso se respetó en el caso de las ayudas cuyo importe por beneficiario superaba el llamado límite *de minimis*, que entonces era de 50 000 ecus en tres años.

Las autoridades italianas justifican la aplicación sectorial de la Ley nº 451/94 por tres motivos: la necesidad de negociaciones entre los agentes sociales del sector, el carácter experimental de la medida y la escasez de los recursos presupuestarios disponibles.

La Comisión considera que, en este caso, la opción de dejar que los agentes sociales determinen las modalidades de ayuda, en lugar de establecerlas en la Ley nº 451/94, refuerza el carácter sectorial de la ayuda, que de otro modo habría sido general. El mismo tipo de acuerdo entre agentes sociales sobre los demás elementos del plan (determinación de los tipos de contrato de trabajo, del régimen del trabajo a tiempo parcial, de la remuneración al principio de la carrera, etc.) habría podido coexistir con una ley general que fijara las modalidades de ayuda. Además, hay que destacar que la aplicación de estas disposiciones a algunos sectores no basta para convertir la medida en general, ya que las características de la ayuda serían probablemente diferentes de un sector a otro, debido a la diversidad de los problemas por resolver.

En cuanto a la conveniencia de proceder por etapas, tanto para comprobar la validez del enfoque como a causa de la escasez de recursos financieros, la Comisión ya expresó su punto de vista al respecto en su Decisión 80/392/CEE [1], relativa a un régimen de fiscalización parcial de las cotizaciones patronales al sistema de seguro de enfermedad en Italia. En ella, la Comisión considera que la escasez de recursos presupuestarios puede constituir un argumento para aceptar que el sistema no se aplique todavía a todos los sectores de la economía italiana. Pero en este caso el sistema abarcaba una parte importante de la economía italiana: todas las empresas industriales y algunas del sector de servicios. En cambio, en este caso la situación es muy diferente, ya que la medida sólo afecta a un sector, aunque no quede excluido que otros puedan recurrir a este tipo de medidas.

La fiscalización de las cargas sociales provoca la creación de un número considerable de puestos de trabajo (ya que el objetivo de la medida es evitar la deslocalización de una parte de las actividades de las empresas italianas a los países con salarios bajos). La medida debe por consiguiente evaluarse a la luz de las Directrices sobre las ayudas destinadas a la creación de empleo [2] (en lo sucesivo, las Directrices), así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de fiscalización de las cargas sociales. Dado que las autoridades italianas han querido limitar la aplicación de esta medida a las cargas de las PYME, con arreglo a las Directrices comunitarias PYME, deben aplicarse estas Directrices si procede.

No cabe duda alguna acerca de que la fiscalización de las cargas sociales patronales, de acuerdo con las modalidades indicadas en el DM de 31 de marzo de 1994, es una ayuda, ya que se trata de conceder una exención total o parcial a las empresas de un sector industrial particular, para cierto número de trabajadores recién contratados, de las cargas pecuniarias derivadas de la aplicación normal del sistema general de previsión social.

Las autoridades italianas consideran que la ayuda no afecta a los intercambios ni falsea la competencia y que, por consiguiente, no es aplicable el apartado 1 del artículo 92. Ésta es también la postura de algunos interesados que participaron en el procedimiento: la ayuda no equivaldría más que al 0,07 % del volumen de negocios, lo que resultaría insignificante desde el punto de vista de los intercambios intracomunitarios y de la competencia.

La Comisión no puede compartir esta conclusión, dado que el criterio escogido (volumen de negocios) incluye elementos que no derivan de la actividad sectorial, como por ejemplo la adquisición de materias primas. Puede evaluarse mejor la importancia de la ayuda comparando su importe con el valor añadido del sector, es decir, el aumento del valor debido a la transformación del producto en el seno de dicho sector.

Esta comparación sólo puede hacerse a título indicativo, ya que no se puede conocer por adelantado el valor añadido del sector durante el período de vigencia de la ayuda. Sin embargo, la relación entre el importe de la ayuda disponible cada año, 10 000 millones de liras (5,28 millones de ecus) y el valor añadido del sector en Italia en 1993 (único dato disponible), es del 0,33 %. Este resultado sería sin duda inferior si se calculara para los años posteriores, debido al probable aumento del valor añadido, merced a los buenos resultados de la industria italiana del calzado.

[1] DO nº L 264 de 8. 10. 1980, p. 28.

[2] DO nº C 334 de 12. 12. 1995, p. 4.

Sea como fuere, esta cifra es una media y será más elevada cuanto mayor sea la proporción de trabajadores que se beneficien de esta medida con respecto al número total de los trabajadores de una empresa dada. Por otra parte, la repercusión también puede diferir en función del tipo de producto (como en el caso del calzado de cuero, cuya producción es más onerosa en términos de mano de obra). De acuerdo con las autoridades italianas, la repercusión de la ayuda sobre el coste de un par de zapatos asciende a entre el 7 y el 8 % por trabajador. Al tratarse de ayudas destinadas a un número indefinido de trabajadores, es muy difícil determinar, por adelantado y en detalle, sus consecuencias sobre el conjunto del mercado del calzado.

Por reducida que sea la repercusión de la ayuda, no puede negarse su existencia. En su sentencia de 11 de noviembre de 1987, en el asunto 259/85, Francia contra Comisión [1], el Tribunal de Justicia opinaba que «la Comisión no había rebasado los límites de su facultad de evaluación al considerar que incluso una ayuda relativamente menor podía alterar los intercambios en una medida contraria al interés común». Además, hay que recordar que la compatibilidad con el Tratado debe estudiarse en el contexto comunitario y no en el de un solo Estado miembro.

Los elementos que indican que se falsea la competencia y que los intercambios pueden verse afectados en el caso de estas ayudas son los siguientes:

1) El primer elemento es su carácter sectorial. En efecto, debido al propio hecho de que las modalidades de la fiscalización de las cargas no se hayan determinado en la Ley nº 451/94, el sistema pierde su carácter general, lo que en este caso habría permitido no considerarlo ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado. De ser así, todas las empresas radicadas en Italia, incluso las extranjeras, habrían podido acogerse a estas ayudas. Con todo, no queda excluido que las medidas generales puedan afectar a los intercambios intracomunitarios. Sin embargo, el Tratado ha previsto la posibilidad de llevar a cabo la armonización de las disparidades interestatales mediante los artículos 99 a 102.

   Además, por su propia naturaleza, las ayudas sectoriales falsean más la competencia que las ayudas horizontales y las medidas *ad hoc*. En el caso de las medidas horizontales, todas las empresas interesadas pueden beneficiarse de ellas, lo que atenúa o incluso elimina su efecto sobre los intercambios intracomunitarios. En efecto, en un sistema de tipos de cambio semi-flexibles como el SME y aún más en el caso de las monedas que fluctúan libremente como la lira italiana, los efectos de las medidas horizontales mejoran uniformemente la competitividad de la economía y por consiguiente la balanza comercial, pero son corregidos por las variaciones de los tipos de cambio. No ocurre lo mismo con las ayudas que se refieren a un solo sector. En el caso de las ayudas ad hoc, pueden pedirse contrapartidas que limiten su efecto sobre la competencia y los intercambios intracomunitarios.

2) Además de contratar a 5 000 personas, las empresas italianas van a invertir 47 000 millones de liras. Estos datos bastan para refutar la afirmación de que la medida no supondrá de ninguna manera la mejora de las estructuras de las empresas beneficiarias. Por otra parte, es difícil admitir que la producción no se verá modificada si se aumenta tanto el factor trabajo como el factor capital, sobre todo teniendo en cuenta que las empresas afectadas son de pequeñas dimensiones.

   Del informe solicitado por la Comisión sobre la situación de la industria del calzado [2] se desprende que la tendencia a deslocalizar ciertas etapas de la producción hacia países con salarios bajos es inevitable si las empresas europeas quieren incrementar aún más su competitividad. Sin juzgar el problema de la deslocalización, no puede más que comprobarse que, si los empresarios italianos han aceptado crear empleos en Italia en condiciones bastante similares a las de ciertos países de bajos salarios, es porque esperan un aumento de la productividad bastante parecido. Este hecho parecen confirmarlo las autoridades italianas cuando afirman que hay una correlación significativa entre la producción y el aumento de la deslocalización. Debería haber una correlación análoga entre la producción y la reducción de los costes salariales, ya que, en este caso, la fiscalización de las cargas permite una reducción de costes similar a la que permite la deslocalización.

   Por último, hay que destacar que la intervención prevista se inscribe en el DM de 31 de marzo de 1994, que establece también otros tipos de medidas (tiempo parcial, reducción del salario a principios de la carrera) destinadas a reducir el coste del trabajo. Parece poco verosímil que una norma destinada específicamente al apoyo de la producción no tenga repercusión en el ámbito de la producción en el sector.

3) Como se indica en la parte IV, Italia siempre ha sido el mayor productor de calzado de la Comunidad y exporta entre el 40 y el 50 % de su producción a los demás Estados miembros. Esta posición se ha visto además reforzada por la devaluación de la lira italiana. Las medidas estudiadas apoyan por lo tanto a un sector de la economía italiana que está a la cabeza del mercado comunitario.

4) La competencia en el mercado comunitario del calzado es muy intensa. En 1982, los seis principales fabricantes comunitarios (Italia, España, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Alemania) contaban con 378 468 empleados. En 1994, ya no quedaban más que 272 253. Como es natural, parte de este desgaste se debe a la presión de los países con bajos salarios sobre el

[1] Recopilación 1987, p. 4393, considerando 24.

[2] Estudio realizado por Landell Mills Commodities Studies en 1993.

mercado comunitario, aunque ciertos segmentos como el calzado de cuero se enfrentan sobre todo a una competencia intracomunitaria (las importaciones intracomunitarias son mayores que las extracomunitarias). La Comisión opina a este respecto que, en los sectores económicos en que existe un elevado volumen de intercambios intracomunitarios, las empresas se ven abocadas a una situación de dura competencia.

5) En la sentencia de 2 de julio de 1974, asunto 173/73, Italia contra Comisión [1], el Tribunal de Justicia consideró que, teniendo en cuenta el hecho de que la exoneración de las cargas sociales reduce los costes laborales y que la industria que se beneficia de dichas ayudas compite con las de los demás Estados miembros, la reducción de los costes de producción de esta industria a través de la exoneración de las cargas sociales afecta necesariamente al comercio entre Estados miembros. Esta postura confirma el análisis de la Comisión en el mismo asunto, cuando considera que, en un mercado con un importante volumen de intercambios, cualquier ayuda, sea cual su importe o intensidad, falsea o puede falsear la competencia normal, debido a que las empresas beneficiarias reciben una ayuda exterior que no llega a sus competidores.

6) El Gobierno italiano no ha demostrado que las empresas del sector en cuestión tengan más problemas que sus competidores de otros Estados miembros; por el contrario, ha reconocido que este tipo de medida sólo es aplicable a las empresas que están en condiciones de situarse competitivamente en el mercado. Dado que las empresas comunitarias del sector del calzado tienen casi todas problemas semejantes, existe el riesgo de que las ayudas contribuyan a transferir los problemas de un Estado miembro a otro.

VII

A la luz de cuanto antecede, la fiscalización, total o parcial, de las cargas sociales patronales en el sector del calzado es una ayuda incompatible con el mercado común a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, en la medida en que afecta a los intercambios entre Estados miembros y falsea o puede falsear la competencia. Procede por lo tanto estudiar si esta ayuda puede acogerse a una de las excepciones previstas por el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

La excepción prevista en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 no es aplicable, dado que la medida en cuestión está destinada al conjunto del territorio italiano.

La excepción prevista en la letra b) del apartado 3 del artículo 92 no es aplicable, ya que las autoridades italianas no han demostrado que la fiscalización de las cargas sociales de las empresas del sector del calzado sea necesaria para poner remedio a una grave perturbación en la economía italiana.

Las autoridades italianas han anunciado que las empresas beneficiarias serían exclusivamente PYME. Las Directrices comunitarias sobre PYME establecen, entre otros aspectos, que la Comisión no plantee objeciones a las ayudas a la creación de empleo cuyo importe no supere los 3 000 ecus por puesto de trabajo creado. En este caso, estas Directrices no pueden aplicarse ya que, por una parte, la ayuda es sectorial y, por otra, la ayuda por puesto de trabajo creado oscila entre 3 944 y 4 437 ecus en uno sólo de los cinco años de aplicación de la medida en caso de inclusión total (en el caso de un contrato de duración indefinida, en función de que se trate de una empresa artesanal o industrial). En la hipótesis menos favorable para el empleado, un contrato por un año no renovado el año siguiente, el importe de la ayuda ascendería a 2 958 ecus. Conviene sin embargo recordar que, según el acuerdo al que han llegado los agentes sociales, las contrataciones se harán alternativamente, una de duración indefinida seguida por otra de duración definida.

En el punto 23 de las Directrices de la Comisión, se afirma lo siguiente: «En cuanto a las ayudas a la creación de empleo limitadas a uno o varios sectores sensibles, con exceso de capacidad o en crisis, éstas presentan también características que, por lo general, no permiten a la Comisión adoptar frente a ellas la misma actitud favorable que reserva a las ayudas a la creación de puestos de trabajo abiertas al conjunto de la economía.

Tales ayudas sectoriales constituyen una ventaja para el sector o los sectores en cuestión que mejoran su posición de competencia con relación a las empresas de los demás Estados miembros. Merced a las ayudas que reducen los costes salariales en el conjunto de uno o más sectores productivos se disminuyen los costes de producción de tales sectores, lo que les permite mejorar su cuota de mercado en detrimento de sus competidores comunitarios, tanto a nivel del Estado miembro en cuestión como de las exportaciones intra y extracomunitarias, con todas las consecuencias que ello puede llevar consigo en términos de deterioro del empleo en tales sectores de los demás Estados miembros. Por consiguiente, la protección de estas ayudas para el sector o sectores en cuestión, especialmente en los sectores en crisis, y sus implicaciones negativas para el empleo de los sectores competidores de los demás Estados miembros tienen más peso, por lo general, que el interés común relacionado con las medidas activas de reducción del desempleo, por lo que normalmente estas ayudas no podrán ser valoradas positivamente por la Comisión por lo que se refiere a su compatibilidad con el mercado común.».

Por los motivos precisados antes, hay que llegar a la conclusión de que los efectos de la ayuda sobre los intercambios intracomunitarios son más importantes de lo que podría inferirse de la mera comparación entre el importe de la ayuda y el valor añadido del sector.

[1] Recopilación 1974, p. 709.

Como se desprende del punto 23 de las Directrices, incluso en el ámbito de las ayudas a la creación de empleo, la Comisión debe adoptar una actitud estricta frente a las ayudas sectoriales, con objeto de prevenir a tiempo cualquier escalada, así como el cuestionamiento del propio concepto de mercado interior.

Teniendo en cuenta la presión ejercida sobre el conjunto de los productores comunitarios por las importaciones de terceros países, la difícil situación del empleo en este sector en todos los Estados miembros (excepto Portugal), la importancia de los intercambios intracomunitarios y, por lo tanto, de la competencia, así como del importante papel que juega la industria italiana del calzado, este sector debe considerarse sensible a efectos de la aplicación de las Directrices. En efecto, la sensibilidad de un sector no parece haberse definido únicamente en relación con las dificultades económicas, ya que las Directrices contemplan también más adelante los sectores en crisis, de modo de que la sensibilidad del sector debe entenderse en sentido amplio.

Al evaluarse la ayuda desde el punto de vista comunitario y no del de un Estado miembro, no se puede aceptar que contribuya al desarrollo. En efecto, la medida sectorial puede acarrear una modificación del equilibrio que se da entre Estados miembros, dado que todos tienen problemas, más o menos graves, pero de idéntica naturaleza.

Según el punto 23 de las Directrices, «la Comisión podrá adoptar una actidud más favorable en relación con las ayudas a la creación de puestos de trabajo adicionales en el caso de que se destinen a sectores o subsectores en crecimiento, y especialmente generadores de puestos de trabajo». La ayuda en cuestión no afecta a un subsector que fabrique un producto específico, sino a cierta fase de la producción en que la reducción de los costes repercute sobre el conjunto de las frases ulteriores de producción. Este criterio no es pues aplicable a la ayuda que nos ocupa.

Por consiguiente y por los motivos que acabamos de exponer, no puede aplicarse la excepción de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado a la fiscalización, total o parcial, de las cargas sociales patronales previstas en el DM de 31 de marzo de 1994, pues alteran las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La fiscalización, total o parcial, de las cargas patronales prevista por el Decreto Ministerial de 31 de marzo de 1994, que aprueba la intervención extraordinaria en apoyo de la producción y el empleo en el sector del calzado, es una ayuda incompatible con el mercado común, con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado, y no puede acogerse a ninguna de las excepciones establecidas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Artículo 2

Italia deberá adoptar las medidas necesarias para suprimir del Decreto citado en el artículo 1 la parte relativa a la fiscalización de las cargas sociales patronales.

Artículo 3

No se exigirá el reembolso de las ayudas concedidas por Italia con arreglo al Decreto citado en el artículo 1, dado que son inferiores al umbral *de minimis.*

Artículo 4

Italia comunicará a la Comisión las medidas que haya adoptado para cumplir a la presente Decisión en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 30 de abril de 1996.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión