

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 16 de diciembre de 2004¹

1. El Reino de Bélgica acude al Tribunal de Justicia para que anule el Reglamento (CE) n° 2204/2002 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE a las ayudas estatales para el empleo,² por considerar que no sólo vulnera el Reglamento (CE) n° 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998,³ sino también los principios generales del derecho comunitario de seguridad jurídica, de subsidiariedad, de proporcionalidad, de coherencia y de no discriminación, además de haber sido adoptado con una base jurídica erróneamente elegida.

tivo, que ofrece tres planos sucesivos: el Tratado CE, el Reglamento n° 994/98 y el Reglamento n° 2204/2002.

A. *El Tratado CE*

I. El marco jurídico

2. Para efectuar el examen de los motivos de impugnación esgrimidos en el recurso, resulta esencial describir el contexto norma-

3. En una Comunidad que persigue un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas, un crecimiento sostenible no inflacionista, así como un alto grado de convergencia y de cohesión económica (artículo 2 CE), la competencia cobra una importancia capital para alcanzar esos objetivos, condicionando, por un lado, la acción comunitaria, que implica un régimen para garantizar que no se desvirtúe en el mercado interior [artículo 3 CE, apartado 1, letra g)]; por otro lado, la política económica de la Comunidad y de los Estados miembros, que se ha de llevar a cabo respetando el principio de libre competencia (artículo 4 CE, apartado 1).

1 — Lengua original: español.

2 — DO L 337, p. 3. Corrección de errores en el DO 2002, L 349, p. 126.

3 — Sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (actualmente artículos 87 CE, tras su modificación, y 88 CE) a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO L 142, p. 1).

4. El capítulo 1 del título VI del Tratado CE enuncia normas al respecto, distinguiendo las aplicables a las empresas (sección primera) y las relativas a las ayudas otorgadas por los Estados (sección segunda). Estas últimas son tres:

— El apartado 3 admite considerar compatibles —«podrán»— otros supuestos destinados a promover el desarrollo económico de regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o donde exista una grave situación de subempleo, y las demás posibilidades expresamente previstas.

1) El artículo 87 CE:

— El apartado 1 declara la incompatibilidad de las ayudas que, afectando a los intercambios comerciales de los Estados miembros, falseen la competencia o amenacen hacerlo, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2) El artículo 88 CE:

— El apartado 1 obliga a la Comisión a examinar los regímenes de ayudas de los Estados miembros.

Esta regla general tiene dos excepciones, recogidas en los apartados siguientes.

— Según el apartado 2, cuando la referida Institución comunitaria compruebe que alguna de esas ayudas no es conciliable con el mercado común, ha de requerir al Estado para que la suprima o modifique —pudiendo recurrir directamente al Tribunal de Justicia—; en circunstancias excepcionales, el Consejo puede decidir en otro sentido.

— El apartado 2 reconoce la adecuación, en todo caso —«serán»—, de ciertas ayudas de carácter social, derivadas de acontecimientos extraordinarios o que se dirijan a beneficiar a algunas regiones alemanas.

— El apartado 3 compele a los Estados a informar a la Comisión de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas, para que, si distorsionan el mercado común, inicie el procedimiento del apartado anterior.

3) El artículo 89 CE:

- Permite al Consejo adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del artículo 88 CE, apartado 3, y las categorías de ayudas excluidas.

6. Esta habilitación se justifica porque la evaluación de la adecuación al mercado común corresponde esencialmente a la Comisión (segundo considerando), órgano con una acreditada experiencia al respecto (cuarto considerando), y porque «los reglamentos de exención por categorías propiciarán una mayor transparencia y seguridad jurídica», de manera que puedan ser aplicados directamente por los tribunales nacionales (quinto considerando).

7. Pero la delegación no se realiza de forma absoluta, ya que se somete a diversas condiciones:

B. *El Reglamento 994/98*

5. Haciendo uso de la facultad concedida por el artículo 89 CE, el Consejo aprobó el Reglamento n° 994/98, cuyo artículo 1 permite a la Comisión declarar, en aquellos ámbitos en los que cuente con experiencia suficiente para definir criterios generales, que ciertas categorías de ayudas de Estado se compaginan con el mercado común, eximiéndolas de la obligación de notificación prevista en el artículo 88 CE, apartado 3.⁴

1) El ámbito de aplicación comprende exclusivamente las siguientes categorías (artículo 1, apartado 1):

- a) las ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas, la investigación y el desarrollo, la protección del medio ambiente, así como el empleo y la formación;
- b) las que se ajusten al mapa aprobado por la Comisión para cada Estado miembro, a efectos de la concesión de beneficios regionales.

4 — En el artículo 2 se habilita a la Comisión para adoptar reglamentos, proclamando «que, a la luz de la evolución y del funcionamiento del mercado común, ciertas ayudas no cumplen todos los criterios señalados en el apartado 1 del artículo 87 y quedan, por tanto, excluidas del procedimiento de notificación contemplado en el apartado 3 del artículo 88, siempre que no superen un preestablecido importe fijo». Con esta base jurídica se aprobó el Reglamento (CE) n° 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a las llamadas ayudas *de minimis* (DO L 10, p. 30).

2) Las ayudas tienen un contenido obligatorio y otro facultativo, pues

a) deben especificar la finalidad, los beneficiarios, los umbrales de la intensidad del auxilio, los requisitos de acumulación y las condiciones de control (artículo 1, apartado 2);

b) además, pueden, en particular, fijar umbrales u otras estipulaciones propias en casos individuales, excluir determinados sectores y recoger cláusulas suplementarias sobre la compatibilidad de las contribuciones exentas (artículo 1, apartado 3).

biado o cuando el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común así lo exija, aunque, en este caso, el nuevo reglamento ha de fijar un periodo de adaptación de seis meses para el ajuste de las contribuciones regidas por la norma anterior.

8. Haciendo uso de la autorización otorgada por el Reglamento n° 994/98, la Comisión ha aprobado los Reglamentos (CE) n° 68/2001 y n° 70/2001, los dos de 12 de enero de 2001, relativos a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE para las ayudas a la formación y a las concedidas para las pequeñas y medianas empresas, respectivamente.⁵ También ha promulgado el Reglamento n° 2204/2002, ahora impugnado.

C. El Reglamento n° 2204/2002

3) Para aprobar las ayudas hay que observar unas normas específicas de procedimiento, como la audiencia de los interesados (artículo 6) y la consulta al Comité creado al efecto (artículos 7 y 8).

4) Tienen una vigencia limitada, aunque cabe la prórroga (artículo 4, apartados 1 y 3).

5) Cabe modificarlas o derogarlas, cuando alguna de las circunstancias importantes que motivaron su adopción haya cam-

9. Sin perjuicio de las justificaciones y explicaciones que se ofrecen en sus considerandos, el Reglamento n° 2204/2002 puede sistematizarse de la siguiente forma:

1. Ámbito de aplicación

10. Por un lado, se extiende, a tenor del artículo 1, a tres regímenes, que constituyen

⁵ — DO L 10, pp. 20 y 33, respectivamente.

ayudas estatales en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, siempre y cuando, cualquiera que sea su sector, fomen-

concedidas a una única empresa o establecimiento, si supera un importe bruto de 15 millones de euros durante un periodo de tres años –apartado 2–, para mantener puestos de trabajo –apartado 5– o para convertir contratos temporales en fijos –apartado 6–).

a) la creación de empleo,

b) la contratación de trabajadores desfavorecidos o discapacitados,

c) la cobertura de los costes de empleo adicionales de los trabajadores discapacitados.

2. Definiciones

12. Como ocurre en numerosas normas comunitarias, se precisan los conceptos utilizados: «ayuda»; «pequeñas y medianas empresas»; intensidad «bruta» y «neta» de ayuda; «número de empleados»; trabajador «desfavorecido» y «discapacitado»; «empleo protegido»; «costes salariales»; vinculación a la ejecución de un proyecto de inversión; e inversión en activos «materiales» o «inmateriales».

11. Por otro lado, excluye:

— las ayudas relacionadas con actividades de exportación [artículo 1, apartado 3, letra a)],

3. Requisitos

— las que estén condicionadas a la utilización de productos nacionales [artículo 1, apartado 3, letra b)], y

a) Generales

— los supuestos enunciados en el artículo 9 (por ejemplo: subvenciones dirigidas a sectores determinados –apartado 1–,

13. Para eximir a cualquier tipo de estímulo de la obligación de notificación impuesta por el Tratado es necesario, según el artículo 3:

- que cumpla las condiciones del Reglamento, y
- costes adicionales de empleo de los trabajadores discapacitados, en el artículo 6.
- que el régimen mencione expresamente el Reglamento.

4. Vigencia

14. Cabe reseñar que, sin perjuicio de las indicaciones específicas sobre acumulación, los límites máximos de toda ayuda se aplican tanto si la aportación procede íntegramente de recursos estatales, como si la financia parcialmente la Comunidad (artículo 8).

16. Conforme al artículo 11, el Reglamento mantiene sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2006, si bien hay tres reglas transitorias:

b) Particulares

15. Se fijan atendiendo a cada uno de los objetivos perseguidos:

- Se evalúan de acuerdo con los nuevos preceptos las notificaciones pendientes a su entrada en vigor.
- Quedan dispensadas, si satisfacen los requisitos previstos en la disposición comunitaria, las ayudas ejecutadas con anterioridad y las concedidas a su amparo incumpliendo la obligación del artículo 88 CE, apartado 3, sin autorización de la Comisión.
- creación de empleo, en los artículos 4 y 7,
- contratación de trabajadores desfavorecidos y discapacitados, en el artículo 5, y
- Una vez transcurrido el referido periodo de vigencia, las subvenciones exentas lo seguirán estando durante seis meses.

II. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17. El Reino de Bélgica presentó la demanda en la Secretaría de este Tribunal de Justicia el 10 de marzo de 2003, solicitando la anulación del Reglamento n° 2204/2002 y la inaplicación del Reglamento n° 994/98.

18. La Comisión de las Comunidades Europeas formuló su contestación a la demanda, instando la desestimación del recurso, con imposición de costas al demandante.

19. El Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, pese a haber solicitado intervenir en el procedimiento, a lo que el Tribunal de Justicia accedió, renunció a hacerlo.

20. Tras la réplica y la dúplica finalizó, sin más trámites, la fase escrita del procedimiento.

21. El día 29 de septiembre de 2004 se celebró la vista oral interesada por el actor, a la que también asistió la demandada.

III. Análisis de los motivos de impugnación

22. No habiéndose suscitado ninguna controversia acerca de la admisibilidad del recurso,⁶ hay que examinar los motivos de impugnación alegados, siguiendo el orden en el que se enuncian en la demanda: a) vulneración del Reglamento n° 994/98, b) infracción de principios generales del derecho, y c) violación del Tratado por haber incurrido en un error al elegir la base jurídica.

23. Con carácter previo, como el Estado recurrente pide la nulidad de todo el Reglamento n° 2204/2002 —no de alguno de sus preceptos—, exponiendo en muchas ocasiones hipotéticos resultados de su futura aplicación práctica, conviene recordar la configuración de este recurso.

6 — Aunque tanto el Gobierno belga como la Comisión han dedicado diversas partes de sus escritos procesales a polemizar sobre una hipotética inadmisibilidad, que no se ha planteado formalmente ni resulta de las actuaciones, puesto que la circunstancia —discutida— de que no se pusieran pegas al aprobar el Reglamento n° 2204/2002 no impide su posterior impugnación, siempre que se realice en el plazo y con los requisitos exigidos. En este sentido, conviene traer a colación la sentencia de 12 de julio de 1979, Italia/Comisión (166/78, Rec. p. 2575), citada en la réplica, a cuyo tenor «el párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE [actualmente artículo 230 CE, tras su modificación] reconoce a todo Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de cualquier reglamento del Consejo, sin que el ejercicio de este derecho esté condicionado por las posturas mantenidas por los representantes de los Estados que integran el Consejo, al adoptarse el reglamento de que se trate».

24. Según la jurisprudencia, el Tratado ha instaurado un sistema de vías de recurso y de procedimientos encaminado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos comunitarios.⁷ Esta función comprende, en primer lugar, la constatación de la legalidad en sentido estricto, permitiendo cotejar la conformidad de los actos de las Instituciones con las normas que los fundamentan. Pero también, en segundo término, el examen de la constitucionalidad, con objeto de comprobar si las disposiciones normativas de carácter general se adecuan a los Tratados, que, pese a su naturaleza jurídico-formal de instrumentos internacionales, han sido interpretados y aplicados como una auténtica Constitución comunitaria.⁸

25. La verificación se efectúa, principalmente, con tres remedios procesales: el recurso de anulación, el recurso por omisión y la excepción de ilegalidad. La cuestión prejudicial de validez coadyuva completando el sistema, al tiempo que las acciones indemnizatorias permiten una supervisión indirecta.⁹

26. El recurso de anulación se creó con una finalidad doble: vigilar el respeto del derecho comunitario por las Instituciones y defender los derechos de los demandantes (personas

físicas y jurídicas, Estados miembros e Instituciones) frente a las Instituciones.¹⁰

27. Su objeto está limitado a los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, a los del Consejo, a los de la Comisión y a los del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, así como a los del Parlamento Europeo «destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros».¹¹ Además, el artículo 237 CE, letras b) y c), prevé la posibilidad de introducir recursos de anulación contra los acuerdos del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones.¹²

28. La restricción en la legitimación para interponer el recurso se erige en una de sus principales características. A diferencia de los demandantes privilegiados –los Estados

7 — Sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339); en análogo sentido la sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, Rec. p. I-6677).

8 — Rodríguez Iglesias, G.C., «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, editorial Civitas, Madrid 1993, p. 384.

9 — Liñán Noguera, D., y Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, editorial Tecnos, 4ª edición, Madrid 2004, p. 459.

10 — Así lo expresé en las conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 10 de julio de 2001, Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas (C-315/99 P, Rec. p. I-5281). También Waelbroeck, M., y Waelbroeck, D., «Article 173», en Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D., y Waelbroeck, M., *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, vol. 10 (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas 1993, p. 98; y Vandersanden-Barav, *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Bruselas 1977, p. 127.

11 — Liñán Noguera, D., y Mangas Martín, A., obra citada, p. 460.

12 — Castillejo Manzanares, R., «El recurso de anulación», en la obra colectiva *Derecho procesal comunitario*, dirigida por Mariño, F., Moreno Catena, V. y Moreira, C., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2001, p. 151.

miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo—, al Tribunal de Cuentas y al Banco Central Europeo se les permite emplear este cauce únicamente en defensa de sus prerrogativas,¹³ y a las personas físicas o jurídicas sólo se les deja discutir las decisiones de las que sean destinatarias o las que, aun revistiendo la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otras personas, les afecten directa e individualmente.¹⁴

29. Los motivos del recurso también aparecen limitados a la incompetencia, a los vicios sustanciales de forma, a la violación del

Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución y a la desviación de poder. Los dos primeros se refieren a la legalidad externa, y pueden suscitarse de oficio,¹⁵ los dos últimos conciernen a la legalidad interna y deben invocarse por la demandante. La enunciación posee carácter exhaustivo —aunque la vulneración del Tratado constituye una causa general que subsume las restantes—, por lo que cualquier otro motivo queda fuera del recurso, salvo que se reconduzca a alguno de los expresados, ya que para el análisis no se exige un gran rigor en la calificación, bastando que la infracción se infiera de la demanda.¹⁶ No obstante, en el estudio hay que ponderar el poder de apreciación de que gozan las Instituciones para desarrollar sus actividades.¹⁷

13 — Reducir la legitimación atendiendo a la finalidad perseguida con el recurso no resulta extraño en el mundo jurídico. Un ejemplo se encuentra en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que obliga a que las entidades locales gocen de un mecanismo para la defensa específica de dicha autonomía en el marco de la distribución territorial del poder del Estado; en el caso de España, ha supuesto que las provincias y los municipios estén legitimados para plantear conflictos ante el Tribunal Constitucional respecto de normas con rango de ley del Estado o de las comunidades autónomas, cuando consideren que con tales disposiciones se lesiona la autonomía local (artículo 75 *bis*, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), pudiendo utilizar dicho mecanismo procesal única y exclusivamente para proteger la mencionada característica.

14 — Este supuesto de legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación ha dado lugar a una jurisprudencia restrictiva del Tribunal de Justicia, fuertemente contestada por la doctrina —entre otros, Sarmiento, D., «La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia», en *Civitas, Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 3, julio-septiembre 2002, pp. 531 a 577; también Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona 1999, especialmente el capítulo 6 «Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares»—. El abogado general Jacobs, en las conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, ya citada, propuso una interpretación amplia entendiendo que «un demandante resulta individualmente afectado por un acto comunitario cuando dicho acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial» (punto 102, apartado 4). En esta línea extensiva cabe situar el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, cuyo artículo III-365, apartado 4, diferencia dos posibilidades, permitiendo que una persona física o jurídica impugne «los actos de los que es destinataria o que le afectan directa e individualmente» y, además, «los actos reglamentarios que le afectan directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

30. Si el recurso resulta fundado, el Tribunal de Justicia declara nulo y sin valor alguno el acto impugnado (artículo 231 CE), aunque el pronunciamiento puede alcanzar únicamente a alguna de sus disposiciones, si son susceptibles de separarse del conjunto. En todo caso, la sentencia, en contraste con la del recurso de incumplimiento, que es de naturaleza declarativa, goza de una autoridad absoluta, desplegando los efectos de la cosa

15 — Por ejemplo, la sentencia de 10 de mayo de 1960, Alemania/Alta Autoridad (19/58, Rec. p. 471), advirtió, respecto al vicio de incompetencia, que, aun siendo exacto que este motivo no se había invocado de manera formal ni en la demanda ni en la réplica, conviene examinarlo.

16 — Sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold (4/73, Rec. p. 491).

17 — Sentencias de 14 de marzo de 1973, Westzucker (57/72, Rec. p. 321), y de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, Rec. p. 19). También Bernad, M., Salinas, S., y Tirado, C., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza 2003, p. 402.

juzgada material y formal, pues persigue el restablecimiento del orden jurídico alterado por la ilegalidad de la disposición comunitaria.

satisface las exigencias del segundo de los principios mencionados, que, en el marco de las ayudas estatales al empleo, reviste gran importancia.

A. Vulneración del Reglamento nº 994/98

31. El Gobierno belga engloba bajo esta rúbrica dos grupos de alegaciones, en las que reprocha al Reglamento nº 2204/2002: 1) no garantizar la transparencia ni la seguridad jurídica necesarias en materia de ayudas al empleo por la norma habilitadora, y 2) hacer más estricto el régimen aplicable, infringiendo los términos de la autorización concedida.

1. La transparencia y la seguridad jurídica

a) Sobre su proclamación en el Reglamento nº 994/98

32. Según Bélgica, el quinto considerando del Reglamento nº 994/98 requiere que la normativa de exención propicie «una mayor transparencia y seguridad jurídica»; sin embargo, la regulación impugnada, adolece de una falta total de claridad, tanto de su contexto, como de sus preceptos; además, no

33. La Comisión, tras significar que se denuncia la vulneración de un considerando sin identificar un ingrediente preceptivo concreto, sostiene que el Reglamento recurrido produce un efecto positivo, al compaginar con el mercado común determinadas ayudas, y ninguno negativo, por acordarlo sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de realizar la notificación previa. Rechaza, por último, que exista oscuridad o infracción de la seguridad jurídica.

34. La norma describe hechos, situaciones o circunstancias, atribuyéndoles ciertas consecuencias. El supuesto fáctico y el resultado jurídico constituyen, por tanto, los dos elementos estructurales de un precepto.¹⁸ Pero de estos elementos carecen las exposiciones de motivos, los preámbulos o los considerandos introductorios, que solo pretenden ilustrar, fundamentar o justificar, pues, aunque acompañan, y por lo general preceden, al articulado, insertándose materialmente en la norma, no tienen fuerza

18 — Guasp, J., *Derecho*, sin editorial, Madrid 1971, pp. 7 y ss., define el derecho como «el conjunto de relaciones entre hombres que una sociedad establece como necesarias», distinguiendo los dos factores que encierra la esencia de ese concepto: el material, integrado por las relaciones entre seres humanos, y el formal, compuesto por la necesidad de tales relaciones.

vinculante, no obstante su utilidad como criterios de interpretación.

Comunidad, pese a que formalmente no lo haya planteado así.

35. El argumento del Estado recurrente se centra en la transgresión de dos principios proclamados de manera expresa en el quinto considerando del Reglamento de autorización, es decir, en una parte que no posee carácter obligatorio, por lo que su hipotético desconocimiento no puede acarrear la sanción de nulidad. Dicha mención cumple la función de explicar la voluntad que ha guiado al Consejo para acordar la habilitación.

38. En este sentido lo ha entendido también la Comisión, que ha formulado sus alegaciones desde dicho punto de vista.

36. Ahora bien, tanto el principio de transparencia, como el de seguridad jurídica, deben de ser respetados por el legislador, en cuanto fuentes del derecho de la Comunidad,¹⁹ cuya inobservancia constituye una violación en el sentido del artículo 230 CE,²⁰ con independencia de que, a mayor abundamiento, aparezcan reconocidos en un considerando del Reglamento nº 994/98.

b) Sobre la transparencia

39. La demandante alega la falta de claridad en dos aspectos: i) en el contexto normativo, y ii) en las disposiciones del Reglamento.

i) Falta de claridad del contexto normativo

37. Procede, pues, reconducir las alegaciones del Gobierno belga sobre la transparencia y la seguridad jurídica al plano de la vulneración de los principios jurídicos de la

40. A su parecer, el ámbito de aplicación de la regulación combatida coincidiría parcialmente con el de las líneas directrices sobre las ayudas de Estado de inspiración regional,²¹ con el de las directrices multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión²² y con el del Reglamento nº 70/2001.²³ Esta coexistencia

19 — Se deduce, a *sensu contrario*, de la sentencia de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Comisión (C-150/94, Rec. p. I-7235), apartado 37, que el respeto de los principios generales resulta exigible, aunque no se hayan mencionado en los considerandos.

20 — Sentencia de 3 de mayo de 1978, Töpler/Comisión (112/77, Rec. p. 1019), apartado 19.

21 — DO 1998, C 74, p. 9.

22 — DO C 70, de 19 de marzo de 2002 —no de 2000, como por error se hace constar en la nota 24 de la demanda—, p. 8.

23 — Preciado en el punto 8 de estas conclusiones.

podría originar distintos conflictos, poniendo de relieve que se trata de un texto confuso e incoherente.

ii) Falta de claridad de las disposiciones del Reglamento

41. Conviene puntualizar que ese conflicto sólo se plantearía válidamente respecto de otras normas de igual rango, puesto que el principio de jerarquía resuelve los que surjan en relación con las inferiores o las superiores. Por consiguiente, no cabe admitir la invocación de las líneas directrices mencionadas, por más que el Tribunal de Justicia les haya reconocido efecto vinculante para la Comisión.²⁴

44. Con la transparencia se alude a lo que aparece claro, evidente, a lo que se comprende sin duda ni ambigüedad. La proyección de este principio en la ciencia jurídica no deja de ser un *desideratum*, ya que la realización del derecho en la vida social no resulta sencilla ni siempre ofrece respuestas unívocas.

42. En cuanto al Reglamento n° 70/2001, no se descarta una colisión, ya que no se proyectan sobre compartimentos estancos. Pero esta situación se afronta normalmente, de manera que, si preceptos de uno y de otro son llamados a regular un caso concreto, se acude a los principios generales de temporalidad, especialidad y demás previstos al efecto.

45. Aunque ya en su formulación se adivina la precisión de una norma, al aplicarla se detecta su mayor o menor complejidad. Hay muchos factores que influyen al respecto, destacando el grado de discrecionalidad concedido al legislador.

43. Finalmente, el hecho de que el articulado de un reglamento contradiga el contenido de otro no permite calificar al primero de oscuro o inconexo; mucho menos en su totalidad.

46. Un examen de las alegaciones de la parte actora sobre la falta de claridad del Reglamento impugnado suscita dos reflexiones. En primer lugar, que la discrepancia en la enunciación de las disposiciones comunitarias deriva de las hipotéticas consecuencias que provoque su aplicación; en segundo lugar, que parece instar del Tribunal de Justicia una sentencia interpretativa para

24 — Sentencias de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 35; y de 15 de octubre de 1996, IJssel-Vliet (C-311/94, Rec. p. I-5023), apartado 42.

despejar las dudas que en el plano teórico anida dicha parte.²⁵

49. En consecuencia, hay que rechazar la invocación de la ausencia de transparencia.

c) Sobre la seguridad jurídica

47. En el recurso se pide la nulidad de todo un Reglamento. Pero, según indiqué antes, este instrumento procesal está concebido con un ámbito limitado, muy preciso, que se excedería en caso de abordar todas y cada una de las incongruencias y ambigüedades denunciadas por el demandante.

50. Uno de los motivos principales por los que se postula la nulidad estriba en la contravención del principio de seguridad jurídica. Con frecuencia aparece conectado con otros principios generales de derecho y, habida cuenta de que, como he razonado, no afectaría a la habilitación, procede emprender el análisis más adelante, en el apartado correspondiente a la vulneración de dichos principios.

48. No se ha acreditado la evidencia de la confusión alegada.²⁶ Sólo, si en una fácil apreciación se constatará que la norma, en su conjunto, adolece de falta de claridad, se revela groseramente oscura, carece de significado o se muestra inconciliable con otras disposiciones, cabría declarar la nulidad. No cuando, como en este caso, la calificación se fundamenta en el terreno de la conjetura, sin perjuicio de lo que ocurre con los actos de aplicación, sometidos igualmente al control jurisdiccional.

2. Aplicación de un régimen más estricto a las ayudas

51. Para el Gobierno demandante, la aprobación de una regulación más estricta de las ayudas al empleo excede de la autorización dada por el Consejo, limitada a una simple codificación de las prácticas existentes. A estos efectos, apunta las diferencias que aprecia entre el antiguo y el nuevo régimen.

25 — Se quiere poner la venda antes de haber sufrido una herida, olvidando que, cuando los inconvenientes se produzcan, cabe acudir a varios remedios —inaplicación material, impugnación de los actos de aplicación, modificación del reglamento, interpretación prejudicial...—.

26 — A la misma convicción llegó el Parlamento Europeo en la Resolución sobre el proyecto de Reglamento de la Comisión (DO 2003, C 272, p. E/405), estimando «que el texto presentado mejora notablemente la transparencia administrativa y facilita igualmente el seguimiento de los criterios establecidos [...]» (apartado 2).

52. La demandada alega que la habilitación se concedió, además de para plasmar los usos

existentes, para mantener la facultad de fijar unos requisitos más rigurosos. Subraya también que no se denuncia la infracción de precepto alguno, sino la del cuarto considerando del Reglamento n° 994/98.

adoptar reglamentos por los que se exima a determinadas categorías de ayudas de la obligación de notificación, [...] fije requisitos adicionales para garantizar la compatibilidad». Por otra parte, para apreciar esta conformidad hay que aplicar unos criterios generales al supuesto concreto, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en ese momento, por lo que nada impide que un hábito se cambie motivadamente.

53. El contexto jurídico en que se sitúa el Reglamento controvertido sirve para explicar el rechazo de este motivo de impugnación.

54. El Tratado encomienda a la Comisión la tarea de verificar que las ayudas se compagan con el mercado común, para lo cual obliga a los Estados a comunicarlas con antelación, permitiendo al Consejo adoptar normas para la aplicación del sistema diseñado, como sucede cuando se autoriza a la Comisión para aprobar disposiciones generales que exoneren de la notificación previa los regímenes de ayuda que cumplan los criterios de compatibilidad.

55. La autorización se justifica por «la importante experiencia adquirida», pero no cabe afirmar que el Consejo sólo haya admitido la codificación del régimen existente, soslayando una regulación que, en su caso, resulte más estricta. No se exige recoger la práctica precedente en unos textos normativos, basta con que se aproveche. Obsérvese que el séptimo considerando del Reglamento de delegación expone que «procede autorizar a la Comisión para que, al

56. Ninguno de los preceptos que integran el Reglamento n° 994/98 prohíbe a la Comisión acordar unas reglas diferentes de las hasta entonces empleadas ni la obliga a practicar una simple refundición. Dicha Institución tiene encomendado el examen de la adecuación y lo mismo que aprueba unas directrices en un momento determinado, puede modificarlas o dejarlas sin efecto más tarde, respetando los límites derivados del derecho comunitario.²⁷

27 — A título ilustrativo, la Comunicación de la Comisión referida a las directrices sobre ayudas al empleo (2000/C 371/05, DO 2000, C 371, p. 12), expone que la evaluación de dichos regímenes se seguirá realizando «en función de los criterios establecidos en la directrices actuales, que, por consiguiente, se mantendrán vigentes hasta la entrada en vigor de unas directrices revisadas sobre ayudas al empleo o de un reglamento de exención relativo a las ayudas al empleo».

57. Tampoco resulta fundada la queja sobre la inexistencia de un periodo transitorio de adaptación, pues el artículo 11 del Reglamento n° 2204/2002 contiene unas disposiciones al respecto, de las que cabe discrepar pero no ignorar.²⁸

58. Una cuestión distinta —que no se ha planteado en este recurso— es la de si el Reglamento aprobado por la Comisión basándose en la norma habilitadora respeta los requisitos generales y particulares enunciados en su texto.²⁹

B. Vulneración de principios generales de derecho

1. El principio de seguridad jurídica

59. Son constantes las referencias de la demanda al principio de seguridad jurídica, aunque formalmente su vulneración se anude a la de un considerando del Reglamento n° 994/98. Ya he tratado este aspecto, justificando la necesidad de un estudio individualizado de dicha impugnación dentro de las que se imputan a los principios generales del derecho comunitario.

60. De entrada, conviene adelantar que el Reglamento n° 2204/2002 no conculca la seguridad jurídica, según lo entiende la demandada,³⁰ pues este principio, de gran alcance general, ya que sintetiza otros, supone la expectativa razonablemente fundada en el sentido del comportamiento de las Instituciones comunitarias al aplicar el derecho. Así hay que entender la mención de la disposición de habilitación, en el quinto considerando, acerca de que «los reglamentos de exención propiciarán una mayor transparencia y seguridad jurídica», pues significa que, a través de la regulación aprobada por la Comisión en el ejercicio de la autorización conferida, los Estados miembros conocen los requisitos para exonerarlos de la obligación de comunicar previamente los proyectos de ayuda.

61. La normativa impugnada persigue satisfacer la seguridad jurídica, poniendo de relieve las condiciones de compatibilidad exigidas por quien tiene encomendada en el Tratado la misión de vigilancia. Pero el mayor o menor acierto en el resultado sólo se aprecia en una perspectiva general y teórica, cuando de una visión conjunta del articulado se deduzca claramente la incertidumbre.

28 — Véase el punto 16 de estas conclusiones.

29 — Véase el punto 7 de estas conclusiones.

30 — Y lo consideró también el Parlamento Europeo, que, en la Resolución sobre el proyecto de Reglamento citada en la nota 26, estimó que se proponía «un sistema coherente de autorización de ayudas, [...] favoreciendo el principio de seguridad jurídica» (apartado 3).

62. No se obtiene esa impresión después de desmenuzar el contenido de la norma recurrida, que precisa tanto positiva como negativamente su ámbito, define los conceptos que emplea, fija los requisitos para la exención, así como los particulares de cada régimen de ayuda, y contiene reglas sobre la acumulación, la transparencia, el control y la eficacia temporal.³¹

63. La denuncia de inseguridad se matiza aún más, pues, en el sistema previsto en el Tratado, la obligación de comunicación se instaura como regla general, mientras que la exención reviste un carácter más limitado, quedando sujeta, por consiguiente, a una interpretación estricta, de modo que, si surge alguna duda sobre su alcance, se observa la pauta común. De cualquier manera, se trata de un Reglamento destinado no a agotar la materia, sino a regular lo singular.

las competencias en materia de empleo corresponden en exclusiva a las regiones. Se reprocha que, al desconocerse estas circunstancias, se deja sin efecto la exención de la obligación de notificación prevista.

65. Para la Comisión, el principio de subsidiariedad carece, en este asunto, de cualquier significación.

66. El artículo 5 CE, párrafo segundo, ha plasmado en el derecho escrito el principio de subsidiariedad, circunscribiéndolo a los ámbitos no atribuidos a la competencia exclusiva de la Comunidad.³²

2. El principio de subsidiariedad

64. Aunque formalmente el Estado demandante se refiere a la violación del principio de subsidiariedad, en la argumentación de este motivo menciona los de seguridad jurídica y de proporcionalidad. Estos últimos se analizan separadamente, por lo que en este apartado se aborda el primero, que afecta a la estructura constitucional de los Estados miembros, cual sucede con Bélgica, donde

67. El contexto jurídico del Reglamento n° 2204/2002 acredita que se trata de una materia cuya regulación se ha confiado únicamente a la Comunidad, por la propia naturaleza del control de las ayudas estatales para verificar su compatibilidad con el mercado común.³³

31 — Véanse los puntos 9 a 16 de estas conclusiones.

32 — Esta idea se reitera en el punto 3 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

33 — Sin perjuicio de la facultad que el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, otorga a los Estados miembros para acudir al Consejo a fin de que una ayuda se declare compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales lo justifiquen.

68. Por tanto, el principio de subsidiariedad, al margen de la irrelevancia, resulta inaplicable, por lo que no cabe su vulneración.

3. Los principios de proporcionalidad y de coherencia

a) El principio de proporcionalidad

69. El Reglamento cuya nulidad se pretende genera, según la parte demandante, un estado de incertidumbre. Además, al enunciar exhaustivamente, en el artículo 2, letra f), las categorías de trabajadores desfavorecidos, se impide tener en cuenta las particularidades regionales y la política social de los Estados miembros, lo que, unido a la posibilidad de notificar previamente a la Comisión las medidas favorecedoras de otras categorías distintas de las recogidas en dicho precepto, sería desproporcionado en cuanto al objetivo de disminuir el paro.

70. La Comisión, insistiendo en el contexto en el que se sitúa el Reglamento, advierte de que la obligación de notificar previamente las ayudas no comprendidas en el ámbito del Reglamento deriva del Tratado.

71. Según la jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que los medios utilizados por una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo pretendido y no vayan más allá de lo necesario.³⁴ La proporcionalidad sugiere, pues, conveniencia y armonía entre la intención perseguida y las medidas acordadas para conseguirlo.

72. Pero hay que analizar esa correspondencia, atendiendo al verdadero propósito de la regulación, puesto que de otra manera se desvirtúa la relación. El Gobierno belga no ha seguido este criterio al fundar el motivo de nulidad, pues, a pesar de que el fomento del empleo reviste una importancia fundamental en la política económica y social tanto de la Comunidad, como de los Estados que la integran —aparece, además, mencionado en el sexto considerando del Reglamento n° 2204/2002—, no tiene igual trascendencia para la norma impugnada, aunque le afecte. El Reglamento se promulga al amparo de la autorización concedida por el Consejo a la Comisión para —hay que resaltarlo— facilitar la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE.

73. Además, en un campo en el que, como se ha reseñado, la competencia incumbe en

34 — Sentencias de 20 de febrero de 1979, Buitoni (122/78, Rec. p. 677), apartado 16; de 18 de noviembre de 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587), apartado 15; de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartado 122; y de 10 de julio de 2003, Comisión/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281), apartado 161.

exclusiva a la Comunidad, hay que reconocer al legislador comunitario un amplio poder discrecional, de suerte que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de las medidas adoptadas, en relación con la finalidad prevista, puede perturbar su legalidad.³⁵ Lo que no ocurre en este caso, sin que las eventuales deficiencias detectadas al aplicar las reglas incidan en su proporcionalidad.³⁶

74. Por consiguiente, debe rechazarse la vulneración denunciada del principio de proporcionalidad en los términos planteados por el Estado demandante.

b) El principio de coherencia

75. Para la parte actora, se infringe el principio de coherencia de las acciones comunitarias, ya que se limitan las posibilidades de los Estados miembros de diseñar una verdadera política de empleo.

76. Por el contrario, la demandada, tras recordar el sentido de la norma recurrida,

sostiene que, en el ejercicio de los amplios poderes de apreciación de que disfrutaban las Instituciones de la Unión para desarrollar las políticas comunes, una jurisprudencia constante les reconoce el de conciliar los distintos objetivos comunitarios.

77. Para afrontar este motivo de impugnación, hay que insistir en el contexto del Reglamento controvertido: por regla general, las contribuciones aportadas por los Estados miembros que falseen o amenacen falsear la competencia se declaran incompatibles con el mercado común, aunque en determinadas circunstancias se estimen compatibles; en todo caso, debe informarse a la Comisión de los proyectos dirigidos a concederlas o modificarlas para que se pronuncie sobre la pertinente adecuación. Con la mira puesta en facilitar esta labor, el Consejo habilitó a la Comisión para, cumpliendo ciertas exigencias, exponer las condiciones en que se excusaría de la notificación previa a algunas ayudas, entre las que figuraban las relativas «al empleo y la formación» (artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 994/98).

78. La sujeción a la previa comunicación no deriva, por tanto, de la normativa impugnada, sino, como bien advierte la Comisión, del propio Tratado. El Reglamento impugnado codifica, de forma coherente con el mandato recibido, los requisitos necesarios para exonerar de tal obligación a ciertos regímenes de ayuda.

35 — En este sentido, las sentencias *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, apartado 123, y *Comisión/BEI*, apartado 162, ya citadas.

36 — Sentencia *Comisión/BEI*, apartado 165, antes mencionada.

79. La política de empleo de los Estados miembros no resulta directamente afectada por la norma comunitaria cuestionada, que se sitúa en otro ámbito.

82. La jurisprudencia ha declarado desde hace tiempo que el legislador comunitario viola la regla de la no discriminación cuando contempla de manera dispar situaciones comparables³⁷ o de manera idéntica situaciones diversas,³⁸ a menos que la diferencia esté objetivamente justificada.³⁹

4. El principio de no discriminación

80. El Gobierno belga estima que, manteniendo los regímenes de ayudas previamente autorizados, pero introduciendo uno más estricto para los nuevos, se infringe el principio de no discriminación entre las empresas beneficiarias de los concedidos antes de la entrada en vigor del Reglamento y las que lo soliciten después.

83. En el caso de autos, según el Estado demandante, el cambio normativo generaría la desigualdad. Pero esta circunstancia constituye una razón objetiva para explicar los divergentes efectos provocados. Siguiendo la argumentación del Reino de Bélgica, se llegaría a la petrificación y la obsolescencia del ordenamiento jurídico, puesto que no se aprobaría ninguna nueva regulación distinta de la anterior. Otra cuestión radica en la incidencia que en el Reglamento tienen otros principios generales del derecho como el de irretroactividad, el de respeto de los derechos adquiridos, el de confianza legítima o algunos de los ya mencionados, en especial, el de seguridad jurídica.

81. La Institución demandada destaca a este respecto que la regulación sólo pretende, conforme a su base jurídica, eliminar la obligación de notificación previa de las ayudas que reúnan las condiciones previstas. No hace nada más, pues si hubiera exterminado las autorizadas anteriormente o las hubiera sometido al régimen ahora instaurado, se infringiría el Reglamento nº 994/98 y, también, el propio Tratado.

84. Por tanto, no se aprecia que la diferencia de trato denunciada carezca de justificación.

37 — Entre las primeras, la sentencia de 27 de octubre de 1971, *Rheinmühlen Düsseldorf* (6/71, Rec. p. 823).

38 — Sentencia de 16 de octubre de 1980, *Hochstrass/Tribunal de Justicia* (147/79, Rec. p. 3005), y las que han seguido.

39 — Sentencia de 15 de julio de 1982, *Edeka* (245/81, Rec. p. 2745), entre otras.

C. Error en la elección de base jurídica

85. El último motivo de impugnación formulado por Bélgica se ampara en el artículo 241 CE. Alega que el Tratado de Ámsterdam ha añadido al artículo 137 CE el apartado 3, para confiar al Consejo la adopción, por unanimidad, de medidas en el ámbito de las «contribuciones financieras dirigidas al fomento y a la creación de empleo», lo que significa excluir cualquier competencia de la Comisión al respecto. Esta modificación determinaría que el Reglamento nº 994/98 dejara de constituir la base jurídica del Reglamento nº 2204/2002, ya que la autorización que confiere vulnera el precepto citado, según la nueva redacción recibida.

86. La Comisión aduce que el citado artículo 137 CE, apartado 3, se promulgó después de la entrada en vigor del Reglamento nº 994/98, sin que se le reconociera retroactividad alguna. Además, a su entender, ese precepto del Tratado no resultaría aplicable al caso de autos.

87. No queda otro remedio que compartir plenamente esta última apreciación.

88. El Tribunal de Justicia ha estimado que la elección de la base jurídica de un acto debe apoyarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, como su finalidad y su contenido.⁴⁰ Si tiene varios propósitos, hay que atender al principal.⁴¹

89. Conseguir un alto nivel de empleo se ha erigido en una aspiración fundamental de la Comunidad (artículo 2 CE), que ha de fomentar la coordinación de las políticas de los Estados miembros en esa materia [artículo 3 CE, apartado 1, letra i)], quienes igualmente muestran una gran preocupación al respecto, decretando medidas económicas para alcanzarlo.

90. La concesión de estas ayudas incide en el funcionamiento del mercado común y distorsiona la competencia.⁴² Se prevén al efecto algunos medios de control que, sin duda, repercuten en la ocupación laboral, entre los que cabe situar al Reglamento nº 994/98, del que trae causa el Reglamento recurrido, que no toma como base el artículo 137 CE ni ningún otro del título XI del Tratado CE –política social, de educación, de formación profesional y de juventud– o del título VIII –empleo–, sino el artículo 89 CE, enmarcado en el título VI –competencia, fiscalidad y aproximación de

40 — Sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10.

41 — Sentencia de 9 de octubre de 2001, Países Bajos/Parlamento y Consejo (C-377/98, Rec. p. I-7079), apartado 27.

42 — Véanse los puntos 3 y 4 de estas conclusiones.

legislaciones—. Elección acertada, ya que su propósito principal se refiere a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE, aunque, insisto, afecte al empleo.

91. Nótese, por otra parte, que el Reglamento habilitador contempla asimismo otras categorías de ayudas, como las concedidas en favor de las pequeñas y medianas empresas, la investigación y el desarrollo o la protección del medio ambiente (artículo 1, apartado 1), por lo que, si se asumiera la argumentación del Reino de Bélgica, también tendría que haberse fundado jurídicamente en cada uno de los preceptos del Tratado que facultan a la Comunidad para actuar en esos ámbitos.

92. En consecuencia, el artículo 137 CE no resulta de utilidad en este asunto. No se infringe el derecho comunitario porque el Reglamento n° 2204/2002 encuentre cobertura jurídica en las normas sobre competencia contenidas en el Tratado, pues su finalidad esencial estriba en que, mediante la autorización concedida por el Consejo a la Comisión, se simplifique el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 3.

IV. Costas

93. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, al haberse desestimado sus pretensiones, se han de imponer las costas al Estado demandante.

V. Conclusión

94. A tenor de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia:

- 1) Desestimar el recurso de anulación interpuesto por el Reino de Bélgica contra el Reglamento (CE) n° 2204/2002 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE a las ayudas estatales para el empleo.
- 2) Imponer el pago de las costas procesales al Estado referido.