

## II

*(Actos no legislativos)*

## DECISIONES

## DECISIÓN (UE) 2015/1225 DE LA COMISIÓN

de 19 de diciembre de 2012

**relativa a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA S.p.A. en favor de SEA Handling S.p.A.  
[Asunto SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)]**

*[notificada con el número C(2012) 9448]***(El texto en lengua italiana es el único auténtico)****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a) <sup>(1)</sup>,Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos <sup>(2)</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

## 1. PROCEDIMIENTO

- (1) Por carta de 13 de julio de 2006, la Comisión recibió una denuncia relativa a una presunta ayuda concedida a la empresa SEA Handling S.p.A. (en lo sucesivo, «SEA Handling»), que presta servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milano Malpensa y Milano Linate. Dicha denuncia se registró inicialmente con el número CP 175/06.
- (2) Por carta de 6 de octubre de 2006, la Comisión pidió a las autoridades italianas explicaciones acerca de esta denuncia. Por carta de 21 de diciembre de 2006, las autoridades italianas solicitaron una prórroga del plazo del que disponían para dar una respuesta.
- (3) Por carta de 11 de enero de 2007, la Comisión concedió dicha prórroga. Por carta de 9 de febrero de 2007, las autoridades italianas facilitaron las aclaraciones necesarias.
- (4) Por carta de 30 de mayo de 2007, la Comisión informó al denunciante de que, en el caso que nos ocupa, no disponía de informaciones suficientes para concluir que se cumplía el criterio relativo a los recursos estatales a que se refiere el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»). Por consiguiente, en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo <sup>(3)</sup>, no existían motivos suficientes para pronunciarse sobre el caso. Por carta de 2 de julio de 2007, el denunciante transmitió informaciones complementarias. Tras conocer dichas informaciones complementarias, la Comisión decidió reexaminar la denuncia.
- (5) Por carta de 3 de marzo de 2008, la Comisión pidió a las autoridades italianas que le proporcionaran una copia del acuerdo sindical celebrado el 26 de marzo de 2002. Por carta de 10 de abril de 2008, las autoridades italianas transmitieron el documento pedido.
- (6) Por carta de 20 de noviembre de 2008, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión el acuerdo sindical celebrado el 13 de junio de 2008.

<sup>(1)</sup> DO L 1 de 3.1.1994, p. 3.<sup>(2)</sup> DO C 184 de 22.7.2008, p. 34.<sup>(3)</sup> Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (7) Por carta de 23 de junio de 2010, la Comisión notificó a las autoridades italianas su Decisión de incoar el procedimiento a que se refiere el artículo 108, apartado 2, del TFUE, e invitó a las autoridades italianas a transmitirle en el plazo de un mes algunas informaciones y datos necesarios para valorar la compatibilidad de las medidas en cuestión.
- (8) Por carta de 19 de julio de 2010, las autoridades italianas solicitaron una prórroga del plazo previsto hasta el 20 de septiembre de 2010, que la Comisión aceptó en su respuesta de 23 de julio de 2010.
- (9) El 20 de septiembre de 2010, las autoridades italianas presentaron las observaciones del Ayuntamiento de Milán relativas a la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal.
- (10) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(4)</sup> (en lo sucesivo, «la Decisión de incoar el procedimiento»). La Comisión invitó a los interesados a presentar observaciones sobre las medidas en cuestión en el plazo de un mes a partir de la publicación.
- (11) Por carta de 11 de febrero de 2011, SEA Handling pidió que se prorrogase hasta el 21 de marzo de 2011 el plazo para presentar sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento. Por carta de 23 de febrero de 2011, la Comisión concedió esta prórroga.
- (12) Por carta de 25 de febrero de 2011, [...] (\*) pidió que se prorrogara hasta el 25 de marzo de 2011 el plazo para presentar sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento.
- (13) Por carta enviada el 21 de marzo de 2011, SEA Handling y SEA S.p.A. (en lo sucesivo, «SEA») presentaron a la Comisión sus observaciones conjuntas sobre la Decisión de incoar el procedimiento.
- (14) Por carta de 21 de marzo de 2011, [...] presentó a la Comisión sus observaciones sobre la Decisión de incoar el procedimiento.
- (15) Por carta de 7 de abril de 2011, la Comisión transmitió las observaciones de los terceros interesados a las autoridades italianas, invitándolas a presentar sus observaciones como muy tarde el 16 de mayo de 2011.
- (16) Por carta de 18 de abril de 2011, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que prorrogase hasta el 2 de junio de 2011 el plazo para presentar sus observaciones en respuesta a las observaciones de los terceros interesados. Por carta de 28 de abril de 2011, la Comisión concedió esta prórroga a las autoridades italianas.
- (17) Por carta de 1 de junio de 2011, las autoridades italianas presentaron sus observaciones. Además, facilitaron nuevos argumentos a través de un estudio realizado por una empresa de consultoría.
- (18) Por carta de 11 de julio de 2011, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que le transmitieran las informaciones ya solicitadas en el punto 5 de la Decisión de incoar el procedimiento, que ni las autoridades italianas ni SEA habían transmitido aún.
- (19) Por carta de 28 de julio de 2011, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que prorrogase hasta el 15 de octubre de 2011 el plazo para facilitar las informaciones solicitadas. Por carta de 8 de agosto de 2011, la Comisión aceptó prorrogar el plazo hasta el 15 de septiembre de 2011.
- (20) Por carta de 26 de agosto de 2011, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión que consideraban inadecuada la prórroga concedida, por cuanto era inferior al período pedido inicialmente.
- (21) Por carta de 15 de septiembre de 2011, las autoridades italianas transmitieron su respuesta a la solicitud de información de la Comisión. Por carta de 18 de octubre de 2011, las autoridades italianas transmitieron una traducción al inglés del documento contenido en el anexo 5 del envío anterior.
- (22) Por carta de 21 de octubre de 2011, las autoridades italianas completaron el anexo 12 del envío anterior con las informaciones suministradas por el Ayuntamiento de Milán. Por carta de 7 de noviembre de 2011, las autoridades italianas transmitieron una traducción al inglés de tales observaciones.
- (23) El 19 de junio de 2012, se celebró una reunión entre los servicios de la Comisión y las autoridades italianas. A raíz de esta reunión, por cartas de 2 y 10 de julio de 2012, las autoridades italianas presentaron nuevos argumentos en apoyo de su valoración de las medidas examinadas. A petición de las autoridades italianas, el 23 de noviembre de 2012 se celebró una segunda reunión con los servicios de la Comisión. Las autoridades italianas propusieron, en líneas generales, los mismos argumentos ya presentados en la reunión anterior.

---

<sup>(4)</sup> DO C 29 de 29.1.2011, p. 10.

(\*) Información protegida por el secreto profesional.

## 2. SÍNTESIS DE LAS MEDIDAS EXAMINADAS

- (24) La presente Decisión se refiere a las ampliaciones de capital efectuadas por la empresa SEA en favor de su filial, la empresa SEA Handling, entre 2001 y 2010, destinadas principalmente a cubrir las pérdidas de explotación sufridas por SEA Handling.

### 2.1. PRESUNTO BENEFICIARIO DE LA AYUDA

- (25) El beneficiario de las medidas en cuestión es la empresa SEA Handling, controlada al 100 % por SEA. SEA es la empresa que gestiona el sistema aeroportuario de Milán, que incluye los aeropuertos de Linate y Malpensa. Se trata de una empresa de derecho privado (empresa anónima), que durante el período objeto de examen pertenecía casi por completo a entes públicos, como el Ayuntamiento de Milán (84,56 %) y la Provincia de Milán (14,56 %), y a otros pequeños accionistas públicos y privados (0,88 %). En diciembre de 2011, el 29,75 % del capital de la empresa SEA se vendió al fondo privado Fondi italiani per le infrastrutture (F2i).
- (26) Las actividades de SEA se subdividen del siguiente modo:
- a) gestión aeroportuaria general: realización y gestión de infraestructuras de servicio para el transporte aéreo;
  - b) asistencia en tierra: servicios de asistencia en tierra para pasajeros, aeronaves, equipajes y mercancías;
  - c) actividades conexas: actividades comerciales dentro de los aeropuertos y, en particular, venta al público de servicios varios, ventas libres de impuestos, gestión de los quioscos de periódicos, restaurantes, publicidad, aparcamientos y alquiler de automóviles, gestión y mantenimiento de infraestructuras destinadas a actividades no aeronáuticas, como las estructuras hoteleras y las actividades de carácter logístico. Estas actividades son ejecutadas directamente por SEA o por terceros en virtud de contratos específicos con SEA.
- (27) La empresa SEA Handling se constituyó a raíz de la entrada en vigor del Decreto Legislativo n° 18/99<sup>(5)</sup>, de 13 de enero de 1999, que transpone a la legislación italiana la Directiva 96/67/CE del Consejo<sup>(6)</sup>, que impone la obligación de efectuar una separación contable de las actividades relacionadas con el suministro de dichos servicios<sup>(7)</sup>. Con la constitución de la empresa SEA Handling, SEA procedió a la separación contable y jurídica del conjunto de las actividades en cuestión<sup>(8)</sup>. Además de las actividades de gestión de los aeropuertos de Malpensa y Linate en sentido estricto, SEA presta otros muchos servicios secundarios, vinculados al transporte aéreo o complementarios.
- (28) La empresa SEA Handling opera desde el 1 de junio de 2002. Hasta el 1 de junio de 2002, los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milano Linate y Milano Malpensa fueron prestados directamente por SEA<sup>(9)</sup>.

### 2.2. MEDIDAS EXAMINADAS

- (29) Según las informaciones transmitidas a la Comisión, a partir de 2002 SEA Handling recibió de SEA subvenciones en forma de ampliaciones de capital destinadas esencialmente a cubrir sus pérdidas de explotación.
- (30) Se recogen a continuación los importes de las pérdidas de SEA Handling<sup>(10)</sup>:
- en 2002, SEA Handling registró una pérdida total de 43 639 040,39 EUR (1 de junio de 2002—31 de diciembre de 2002);
  - en 2003, SEA Handling registró una pérdida total de 49 489 577,23 EUR (1 de enero de 2003—31 de diciembre de 2003);

<sup>(5)</sup> Gazzetta Ufficiale n° 28, de 4 de febrero de 1999.

<sup>(6)</sup> Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

<sup>(7)</sup> El artículo 4 de la Directiva 96/67/CE dispone que «la entidad gestora de un aeropuerto, el usuario o el agente de asistencia que preste servicios de asistencia en tierra deberá efectuar una estricta separación contable con arreglo a las prácticas comerciales vigentes entre las actividades de prestación de dichos servicios y sus otras actividades. La realización de esta separación contable deberá ser verificada por un inspector independiente nombrado por el Estado miembro. Este último comprobará asimismo la ausencia de flujos financieros entre la actividad de la entidad gestora en su calidad de autoridad aeroportuaria y su actividad de asistencia en tierra».

<sup>(8)</sup> El 1 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó el paquete «Mejores aeropuertos». Este paquete incluye la propuesta de revisar las reglas sobre la asistencia en tierra y, en particular, propuestas dirigidas a mejorar la calidad y la eficacia de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos. La propuesta prevé asimismo la separación jurídica de las actividades de asistencia en tierra de la gestión aeroportuaria. Otra medida prevista es el aumento de dos a tres del número mínimo de prestadores de servicios de asistencia en tierra a disposición de las compañías aéreas en los aeropuertos de grandes dimensiones para los principales servicios de asistencia en tierra que aún son objeto de restricciones, a saber, los servicios de gestión de equipajes, la asistencia en las operaciones en pista y de repostado de combustible y lubricante, y los servicios de carga y correo.

<sup>(9)</sup> La empresa SEA Handling S.r.l, existente antes de la creación de SEA Handling, se constituyó en 1998, pero nunca ha estado operativa.

<sup>(10)</sup> Balance a 31 de diciembre de cada año.

- en 2004, SEA Handling registró una pérdida total de 47 962 810 EUR (1 de enero de 2004—31 de diciembre de 2004);
  - en 2005, SEA Handling registró una pérdida total de 42 430 169,31 EUR (1 de enero de 2005—31 de diciembre de 2005);
  - en 2006, SEA Handling registró una pérdida total de 44 150 435 EUR (1 de enero de 2006—31 de diciembre de 2006);
  - en 2007, SEA Handling registró una pérdida total de 59 724 727 EUR (1 de enero de 2007—31 de diciembre de 2007);
  - en 2008, SEA Handling registró una pérdida total de 52 387 811 EUR (1 de enero de 2008—31 de diciembre de 2008);
  - en 2009, SEA Handling registró una pérdida total de 29,7 millones EUR (1 de enero de 2009—31 de diciembre de 2009);
  - en 2010, SEA Handling registró una pérdida total de 13,4 millones EUR (1 de enero de 2010—31 de diciembre de 2010).
- (31) Frente a pérdidas por un importe total de 339,784 millones EUR entre 2002 y 2010, SEA transfirió a SEA Handling un total de 359,644 millones EUR en forma de ampliaciones de capital efectuadas anualmente en varias fases. La distribución y los importes que se consignan en el cuadro corresponden a las informaciones facilitadas por las autoridades italianas.

(millares de EUR)

| Años                                                   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010 |                |
|--------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|----------------|
| Importes de las aportaciones de capital <sup>(1)</sup> | 18 765 | 24 879 | 25 236 | 6 111  | 30 000 | 11 559 | 25 271 | 13 481 | 0    |                |
|                                                        | 21 200 | 24 252 | 30 000 | 30 000 | 439    | 2 663  |        | 34 328 |      |                |
|                                                        |        |        |        | 4 118  | 30 000 | 3 527  |        |        |      |                |
|                                                        |        |        |        |        |        | 23 808 |        |        |      |                |
| Total anual                                            | 39 965 | 49 132 | 55 236 | 40 229 | 60 439 | 41 559 | 25 271 | 47 810 | 0    |                |
| <b>Total global</b>                                    |        |        |        |        |        |        |        |        |      | <b>359 664</b> |

- <sup>(1)</sup> Las ampliaciones de capital para compensar las pérdidas de explotación no se efectuaron todas necesariamente en el transcurso de un determinado año. Así, por ejemplo, la primera ampliación de capital, realizada en 2003 por valor de 24,879 millones EUR, se destinó a cubrir parcialmente las pérdidas registradas en 2002. En cambio, el segundo aumento de capital, por valor de 24,252 millones EUR, se destinó a cubrir parcialmente las pérdidas registradas en 2003.

### 2.3. PAPEL DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE SEA Y SEA HANDLING

- (32) Según las informaciones transmitidas a la Comisión, el 26 de marzo de 2002, la Administración del Ayuntamiento de Milán, la empresa SEA y las organizaciones sindicales celebraron un acuerdo que establece lo siguiente:

«La Administración del Ayuntamiento de Milán [...] confirma que [...]

- la participación mayoritaria de la empresa de gestión de aeropuertos seguirá perteneciendo a SEA durante al menos cinco años,
- con respecto a los eventuales socios, SEA se compromete a mantener informadas a las organizaciones sindicales y a presentarles el plan empresarial y la estructura organizativa [...]. El acuerdo que SEA formalice con las organizaciones sindicales tendrá valor operativo tras la presentación y la negociación del citado plan con los sindicatos,
- el plan de movilidad acordado tendrá que dar solución a los eventuales excedentes, excluyendo procedimientos de despido colectivo e imponiendo a SEA la obligación de asumir los gastos que se deriven del reciclaje, reconversión, incentivos a la baja voluntaria y preparación a la jubilación del personal,
- el paso de los trabajadores a la nueva empresa se producirá sin menoscabo de los derechos adquiridos y con una garantía de empleo que cubra los próximos cinco años,

- SEA y sus eventuales socios mantendrán el equilibrio gastos/ingresos y el marco económico general, preservando la capacidad de gestión y mejorando sensiblemente las posibilidades de competir adecuadamente en los mercados nacionales e internacionales,
- intervendrá ante los ministerios competentes y las autoridades aeroportuarias para que se adopten directrices capaces de garantizar el empleo en caso de transferencia a la competencia de la actividad de asistencia en tierra, y en particular para responder a los compromisos de seguridad y fiabilidad impuestos a los gestores aeroportuarios, compromisos que deben abarcar igualmente a los empleados que desarrollan las actividades de asistencia en tierra.

Por último, la Administración municipal y las organizaciones sindicales supervisarán los contenidos del presente acuerdo, verificando sus fases de ejecución mediante reuniones periódicas *ad hoc*.

- (33) Los citados compromisos se han visto confirmados por sucesivos acuerdos que retoman expresamente el contenido del acuerdo. La Comisión se refiere en particular a las actas del acuerdo sindical entre SEA y las organizaciones sindicales de 4 de abril de 2002, de 15 de mayo de 2002 y de 9 de junio de 2003, cuyas copias se transmitieron a la Comisión.
- (34) Las actas del Consejo municipal citan asimismo los compromisos contraídos por el Ayuntamiento: «la protección de los derechos adquiridos» y «la garantía de trabajo en los 5 años siguientes»<sup>(11)</sup>. Tales compromisos fueron nuevamente refrendados en la reunión del Consejo municipal de 16 de junio de 2003, de cuyas actas se transmitió copia a la Comisión.
- (35) Además, el 7 de noviembre de 2006 los consejeros municipales expresaron su preocupación por la situación de crisis, pronunciándose sobre la necesidad de garantizar en todo caso la supervivencia económica de SEA Handling:

«Las dificultades de SEA Handling S.p.A. [...] no pueden recaer completamente sobre los hombros de los trabajadores [...]. A la luz de esta situación, el Presidente de la empresa aeroportuaria y el alcalde Moratti deben presentarse lo antes posible ante la Comisión de Transportes [del Ayuntamiento de Milán] para explicar cómo piensan relanzar el papel de SEA Handling S.p.A. en el ámbito del mercado de los servicios de asistencia a la navegación aérea»<sup>(12)</sup>.

#### 2.4. RESULTADOS ECONÓMICOS DE SEA HANDLING<sup>(13)</sup>

- (36) El siguiente gráfico ilustra la evolución de los costes operativos y del margen operativo bruto para el período 2002-2010. Estos datos se recogen en el cuadro 1, que muestra la evolución del volumen de negocios de SEA Handling, además de la evolución de las relaciones entre margen operativo bruto/volumen de negocios y coste de la mano de obra/facturación.

Gráfico 1

#### Evolución económica de la empresa

[...]

Cuadro 1

#### Evolución del volumen de negocios y costes operativos

|                                                                  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Volumen de negocios (millones EUR)                               | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Evolución del volumen de negocios (de un ejercicio al otro)      |       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Coste de la mano de obra                                         | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Evolución del coste de la mano de obra (de un ejercicio al otro) |       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

<sup>(11)</sup> Los sindicatos, SEA S.p.A. y el Ayuntamiento de Milán formalizaron el acuerdo el 26 de marzo de 2002.

<sup>(12)</sup> Comunicado de prensa del consejero municipal de Milán, Marco Cormio, de 7 de noviembre de 2006, cuya copia se transmitió a la Comisión.

<sup>(13)</sup> La documentación facilitada por SEA constituye la fuente de los cuadros y gráficos de esta sección.

|                                                       | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Otros costes                                          | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Evolución de otros costes (de un ejercicio al otro)   |       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Margen operativo bruto (MBO)                          | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Evolución del MBO (de un ejercicio al otro)           |       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Relación MBO/volumen de negocios                      | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Relación coste de la mano de obra/volumen de negocios | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

- (37) Se observa que el coste de la mano de obra se mantuvo estable entre 2002 y 2007, con leves variaciones en torno a los 160 millones EUR, para después registrar una significativa reducción, situándose en poco menos de 100 millones EUR en 2010, lo que representa una disminución de cerca del 38 % en tres años. La evolución de los demás costes sigue una tendencia similar, registrando el 37 % de reducción en el mismo período.
- (38) El volumen de negocios aumentó un 10 % entre 2002 y 2006. La notable disminución de las actividades de Alitalia en Malpensa tuvo una importante repercusión a partir de 2008, por cuanto el número de movimientos de Alitalia disminuyó en un 87 % entre 2007 y 2010, y las rentas generadas por la presencia de Alitalia disminuyeron consiguientemente en un 72 %. El volumen de negocios total disminuyó en un 27 % durante el mismo período, reducción que se vio compensada por un aumento de los ingresos obtenidos por las otras compañías aéreas.
- (39) Los esfuerzos destinados a reducir los costes operativos y a limitar las pérdidas de ingresos resultantes del *de-hubbing* de Alitalia en 2008 han determinado la progresiva mejoría del margen operativo bruto (negativo), que ha pasado de - 42,5 millones EUR en 2007 a - 8,5 millones EUR en 2010.
- (40) El siguiente cuadro ilustra la evolución del número de empleados, expresados en equivalentes a tiempo completo (ETC).

Cuadro 2

## Evolución del número de empleados

|                                                                   | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total ETC</b>                                                  | 3 842 | 3 976 | 3 820 | 3 562 | 3 476 | 3 310 | 2 969 | 2 460 | 2 221 |
| <b>de los cuales, ETC por tiempo indefinido</b>                   | 3 692 | 3 804 | 3 457 | 3 223 | 3 011 | 2 795 | 2 760 | 2 419 | 2 181 |
| <b>de los cuales, ETC de duración limitada</b>                    | 150   | 172   | 363   | 338   | 465   | 515   | 208   | 40    | 40    |
| ETC operativos (total ETC + horas extraordinarias — paro técnico) | 3 964 | 4 125 | 3 979 | 3 706 | 3 642 | 3 461 | 2 852 | 2 227 | 2 050 |

- (41) Se observa una disminución constante a partir de 2003 del número total de equivalentes a tiempo completo (- 44 % entre 2003 y 2010), en particular entre los ETC por tiempo indefinido.
- (42) El recurso a contratos de duración limitada aumentó considerablemente entre 2002 y 2007, pasando de 150 a 515 ETC. Posteriormente, se produce una reducción de este tipo de contrato, paralelamente a la disminución del volumen de negocios derivada de la pérdida del tráfico de Alitalia y de un mayor esfuerzo por parte de SEA Handling de reducir la masa salarial. Ese esfuerzo determinó asimismo, durante el período en cuestión, una reducción de las horas de trabajo extra y un aumento del paro técnico, provocando una reducción aún más significativa del número de ETC operativos.



- (43) El cuadro que figura a continuación ilustra la mejoría de la productividad del personal en términos de movimientos tratados por la unidad de trabajo y la evolución del coste de la mano de obra.

Cuadro 3

### **Evolución de la productividad del personal**

[...]

Cuadro 4

### **Coste de la mano de obra**

[...]

### **3. MOTIVOS QUE HAN LLEVADO A INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL**

- (44) En su Decisión de 23 de junio de 2010, la Comisión estimó, sobre la base de las informaciones transmitidas por el denunciante y por las autoridades italianas, que las medidas relativas al período 2002-2005 podían constituir ayudas estatales, y expresó sus dudas sobre la compatibilidad de tales ayudas con el mercado interior. En esta Decisión, la Comisión invitaba, pues, a Italia a proporcionarle todos los documentos, informaciones y datos necesarios hasta el período más reciente, con el fin de poder valorar la compatibilidad de las medidas. Además, precisaba la necesidad de examinar el período posterior a 2005, en que la entidad de las pérdidas no se transmitió inicialmente a la Comisión, además de todo el período 2002-2010, para comprobar si durante ese período SEA Handling había recibido ayudas estatales ilegales en forma de compensaciones por las pérdidas <sup>(14)</sup>.
- (45) La Comisión llegó a la conclusión de que se trataba de una ayuda, al considerar que se cumplían las diversas condiciones a que se refiere el artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (46) La Comisión estimó en un primer momento, a la luz de la participación mayoritaria del Ayuntamiento y de la Provincia de Milán en el capital de SEA, que los recursos utilizados para cubrir las pérdidas procedían de las arcas públicas. Constató asimismo la presencia de numerosos indicios en el sentido de la sentencia de 16 de mayo de 2002 en el asunto C-482/99, Francia/Comisión <sup>(15)</sup>, conocida como Stardust Marine (en lo sucesivo, «sentencia Stardust Marine»), que apuntaban a una implicación de las autoridades públicas en las medidas adoptadas por SEA con respecto a su filial SEA Handling.
- (47) La Comisión consideró por tanto que las medidas examinadas eran selectivas, ya que únicamente se referían a la empresa SEA Handling, proporcionándole una ventaja económica que no se produciría en condiciones normales de mercado.
- (48) Al objeto de determinar si SEA, al cubrir las pérdidas de SEA Handling, había actuado conforme al principio de un inversor prudente en una economía de mercado, la Comisión tuvo en cuenta toda una serie de factores.
- (49) La Comisión constató en primer lugar que el plan empresarial aprobado en 2001 <sup>(16)</sup> preveía que SEA Handling volvería a generar beneficios en 2005. La decisión de proseguir la actividad en el sector de la asistencia en tierra después de 2002 y de no proceder a la venta de SEA Handling inmediatamente después de la separación de las dos sociedades se había justificado por la previsión de restablecer la rentabilidad en el plazo de tres años. Ahora bien, el plan empresarial de 2001 no contenía una estrategia detallada que permitiera a SEA garantizar la rentabilidad de SEA Handling, y cubría todas las actividades de SEA. La Comisión no ha recibido ningún otro plan empresarial pormenorizado relativo únicamente a SEA Handling.
- (50) La Comisión constató asimismo que, entre 2003 y 2005, SEA Handling había registrado progresos limitados o resultados negativos, por cuanto las pérdidas anuales eran superiores a 40 millones EUR, el coste de la mano de obra se había mantenido estable, los costes totales solo habían disminuido en torno al 3 %, los beneficios solo habían disminuido en un 4,5 % y los costes laborales unitarios solo habían aumentado en un 7,6 %.
- (51) Por otra parte, la Comisión señaló que la argumentación de las autoridades italianas según la cual la compensación de las pérdidas de SEA Handling debía analizarse con una perspectiva de grupo no explicaba por qué, a nivel del grupo, resultaba más conveniente compensar las pérdidas de SEA Handling que cederla o reestructurarla. La Comisión consideró, además, que la situación de déficit de la empresa SEA Handling se había prolongado demasiado tiempo para poder hablar de un «período limitado» en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991 <sup>(17)</sup>, y que el carácter recurrente, desde 2002, de la compensación de las pérdidas confirmaba que la empresa SEA no había actuado conforme al principio de un inversor prudente.

<sup>(14)</sup> Puntos 42 y 102 de la Decisión, además del título 5 de la Decisión.

<sup>(15)</sup> Sentencia de 16 de mayo de 2002 en el asunto C-482/99, Francia/Comisión, Rec. 2002, p. I-4397.

<sup>(16)</sup> Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006 (plan empresarial consolidado del Grupo SEA 2002-2006), facilitado por las autoridades italianas.

<sup>(17)</sup> Sentencia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433.

- (52) La Comisión estimó igualmente que [...] u otros operadores habrían podido acceder al mercado, que la pérdida de imagen, a que se refieren las autoridades italianas para justificar la renuncia por parte de SEA al ejercicio de las actividades de asistencia en tierra, no estaba cuantificada y se presentaba en términos demasiado vagos, y también que la obligación de prestar los servicios de asistencia en tierra no implicaba la necesidad por parte de SEA de prestar tales servicios en primera persona, dado que la presencia de otros prestadores constituía una alternativa concreta y válida.
- (53) Por último, la Comisión consideró que las medidas incidían indudablemente en los intercambios entre los Estados miembros y en la competencia. La incidencia en los intercambios era indudable, a la luz de los objetivos de la Directiva 96/67/CE, que regula el acceso de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad que alcanzan los niveles de tráfico establecidos por la propia Directiva. Se presumía asimismo una incidencia en la competencia por cuanto las medidas refuerzan notablemente la posición de SEA Handling en detrimento de sus competidores.
- (54) Considerando, pues, en esta fase, que la compensación de las pérdidas constituía una ayuda estatal, la Comisión expresó asimismo sus dudas sobre la compatibilidad de las ayudas en cuestión con el mercado interior. La Comunicación de la Comisión «Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales»<sup>(18)</sup> (en lo sucesivo, «Directrices relativas al sector aeroportuario») se refiere a la Directiva 96/67/CE, que establece que, por encima de 2 millones de pasajeros, la actividad de prestación de servicios de asistencia en tierra debe ser autosuficiente, con independencia tanto de los demás ingresos comerciales del aeropuerto como de los medios públicos que puedan ser atribuidos a este en su condición de autoridad aeroportuaria o gestor de un servicio de interés económico general<sup>(19)</sup>. Así, la Comisión constató que la subvención de tales actividades por parte de las autoridades públicas es contraria a los objetivos establecidos por la Directiva 96/67/CE y podría tener un efecto negativo en la liberalización del mercado.
- (55) Por consiguiente, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal para disipar sus dudas respecto a la clasificación como ayuda estatal de las medidas hasta el período más reciente y su compatibilidad con el mercado interior.

#### 4. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES ITALIANAS

##### *Sobre el período objeto de examen*

- (56) La perplejidad de las autoridades italianas ante la Decisión se refiere sobre todo al ámbito cronológico de las objeciones formuladas por la Comisión. Las autoridades italianas creen que las observaciones de la Comisión se refieren a un período posterior (2006-2008) al período que ha sido objeto de la investigación preliminar y, por lo tanto, de las solicitudes de aclaraciones recibidas con relación al período 2002-2005. El Ayuntamiento, por lo tanto, invitó a la Comisión a rectificar el ámbito temporal cubierto por el procedimiento, dirigiendo a las autoridades italianas, para el período posterior (de 2006 en adelante), una solicitud de información normal<sup>(20)</sup>.

##### *Sobre la imputabilidad a las autoridades públicas de las medidas de cobertura de las pérdidas*

- (57) Por lo que se refiere al primer indicio de imputabilidad hallado por la Comisión, a saber, algunos pasajes del acuerdo de 26 de marzo de 2002 refrendado por el Ayuntamiento de Milán, por SEA y por los representantes de las organizaciones sindicales, del acta del acuerdo sindical de 4 de abril de 2002, confirmado posteriormente el 15 de mayo de 2002, alcanzado por SEA y las organizaciones sindicales confederales y sectoriales y, por último, del acta del acuerdo sindical celebrado por SEA, SEA Handling y las organizaciones sindicales sectoriales el 9 de junio de 2003, las autoridades italianas invitan a la Comisión a reexaminar el valor probatorio de tales documentos.
- (58) Las autoridades italianas sostienen al respecto que solo constataciones objetivas que llevarán a la conclusión de que el Estado miembro ha intervenido en la decisión de SEA hasta el punto de determinarla o condicionarla —en el sentido de que SEA se habría comportado de manera diferente si hubiera podido decidir con autonomía— permitirían admitir la imputabilidad de las medidas examinadas al propio Estado<sup>(21)</sup>, circunstancia que, según el Ayuntamiento de Milán, no concurriría en el caso que nos ocupa.
- (59) No habiendo participado de ningún modo en la estipulación de los acuerdos sindicales, el Ayuntamiento subraya que es ajeno a los compromisos asumidos por SEA frente a las representaciones sindicales en los acuerdos en cuestión. El Ayuntamiento de Milán únicamente participó en la reunión del 26 de marzo de 2002 y afirma al respecto que tutelaba los intereses de los trabajadores en calidad de accionista mayoritario y, sobre todo, como ente responsable de la comunidad local. Por lo tanto, no habría asumido ningún compromiso, sino que habría «confirmado» a los sindicatos, en el plano político, las decisiones empresariales de SEA, y en particular la estrategia de salvar puestos de

<sup>(18)</sup> DO C 312 de 9.12.2005, p. 1.

<sup>(19)</sup> Directrices relativas al sector aeroportuario, apartado 70.

<sup>(20)</sup> A raíz de esta observación, en su carta de 11 de julio de 2011, la Comisión hizo referencia al punto 42 de la Decisión, en que se precisa que «la Comisión cree por tanto necesario examinar el período 2002-2010 para averiguar si en aquellos años SEA Handling recibió ayudas estatales ilegales en forma de compensación de pérdidas». La Comisión confirmó por lo tanto que «el arco de tiempo considerado va de 2002 al período más reciente, y que las citadas solicitudes de información siguen siendo válidas».

<sup>(21)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 2008 en el asunto T-442/03, SIC/Comisión, punto 126.



trabajo, con el fin de ayudarles a comprobar la efectiva puesta en práctica de tales decisiones. Dicho «acuerdo», de contenido claramente político-social, no tendría relevancia jurídica, sino tan solo la función de ofrecer garantías a las representaciones sindicales sobre la seriedad de los compromisos de SEA. A la luz de los documentos tomados en consideración por la Comisión, no cabría deducir una intervención determinante del Ayuntamiento de Milán en la decisión de proceder a la compensación de las pérdidas de SEA Handling, ni compromiso alguno en ese sentido. Por lo tanto, SEA habría adoptado sus propias decisiones comerciales con completa libertad e independencia.

- (60) En general, la correspondencia intercambiada entre 2002 y 2005 entre los órganos directivos de la empresa y algunos miembros del consejo municipal, a los que no se ha permitido acceder, y algunos documentos internos de SEA cuya transmisión se había solicitado, en particular el plan empresarial, constituiría una prueba de la no injerencia de la Administración en las actividades de SEA. Según las autoridades italianas, también constituiría una prueba el hecho de que SEA reivindicara expresamente su independencia frente a la Administración, por ejemplo en respuesta a una pregunta formulada por un consejero municipal.
- (61) Por otra parte, las autoridades italianas precisan que, para asumir legítimamente compromisos válidos y eficaces, el Ayuntamiento habría tenido que actuar mediante actos formales de sus propios órganos competentes, con indicación expresa de la cobertura financiera.
- (62) Por lo que se refiere al segundo indicio de imputabilidad constatado por la Comisión, a saber, la relación de especial dependencia que los administradores y directivos de SEA mantenían con el Ayuntamiento de Milán, las autoridades italianas cuestionan la práctica de la Comisión, que consistiría en elevar al rango de indicios afirmaciones contenidas en artículos de prensa. Formulan, además, las siguientes observaciones.
- (63) En primer lugar, por lo que se refiere a la firma, por parte de los miembros del consejo de administración de SEA, de cartas de dimisión en blanco antes del vencimiento de su mandato, remitidas al alcalde de Milán, las autoridades italianas sostienen que tales cartas no pueden demostrar la existencia de una situación de especial dependencia de los administradores de SEA con respecto al Ayuntamiento. Las cartas indican, según reconoció el presidente del consejo de administración durante la asamblea ordinaria del 24 de febrero de 2006, que se trata de una práctica frecuente «utilizada en concreto para permitir el alejamiento oportuno de administradores a los que puedan imputarse hechos constitutivos de delito». El propio presidente ha excluido la utilización de tales cartas en caso de que el accionista no apruebe las decisiones de orden administrativo adoptadas por el consejo de administración, ya que la responsabilidad de tales decisiones corresponde a este de manera exclusiva. Las autoridades italianas añaden que, como dejó claro el presidente del consejo de administración de la empresa con motivo de la citada asamblea, «en todo caso, nadie ha ejercido nunca presiones con referencia a esta carta o a otros documentos», y que las citadas cartas tienen «un valor moral y no un valor jurídico». Por otra parte, según el representante del Ayuntamiento en esa misma asamblea ordinaria de SEA, tales cartas «serían completamente inadecuadas para condicionar la manera de obrar de los consejeros. Estos, en efecto, están en todo caso sujetos a la exclusiva valoración de la asamblea de socios: solo pueden ser nombrados y destituidos por ese órgano, y solo ante ese órgano responden de la gestión de la empresa». Según las autoridades italianas, las cartas en cuestión tendrían como único efecto la pérdida, por parte del administrador destituido por la asamblea de accionistas, del derecho al resarcimiento del daño causado por la resolución anticipada de la relación sin causa justificada.
- (64) En segundo lugar, por lo que se refiere a la relación de especial dependencia que la empresa SEA mantendría con el Ayuntamiento de Milán, las autoridades italianas señalan que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el control ejercido por el Ayuntamiento de Milán no se manifiesta en el nombramiento de sus representantes en el consejo de administración, sino en la simple designación de los mismos, ya que el poder de nombramiento es competencia de la asamblea, con arreglo a la normativa común de derecho privado que regula las sociedades anónimas recogida en el Código Civil italiano. Sostienen asimismo que el estatuto de SEA otorga al consejo de administración, conforme a las reglas ordinarias del Derecho común y como ya se ha observado frecuentemente, el poder de elegir los nombres de los administradores que luego se someten a la aprobación de la asamblea.
- (65) Por otra parte, por lo que se refiere a los indicios típicos de la imputabilidad de una medida al Estado, y, en particular, a los indicios enumerados por el Tribunal de Justicia en el asunto Stardust Marine, las autoridades italianas afirman que debería llegarse a la misma conclusión de no imputabilidad al Estado de las medidas examinadas. En el caso que nos ocupa, las autoridades italianas subrayan que no hay ninguna forma de integración de la empresa SEA en las estructuras de la Administración pública, ni a nivel local ni a nivel nacional. Con relación al ulterior indicio consistente en la naturaleza de las actividades de la empresa y en el ejercicio de estas en el mercado en condiciones competencia normal con operadores privados, las autoridades italianas afirman además que, en este caso, SEA desarrollaría todas y cada una sus actividades como un empresario privado normal. En su opinión, el estatus jurídico de la empresa tampoco debería constituir en este caso un indicio de imputabilidad de las medidas al Estado, ya que SEA es, a todos los efectos, una empresa de Derecho privado. Por último, en relación con el eventual último indicio citado por el Tribunal, a saber, la intensidad de la tutela ejercida por las autoridades públicas en la gestión de la empresa, estas señalan que, en el caso examinado, la ausencia de todo condicionamiento por parte del Ayuntamiento y la autonomía reivindicada por la propia empresa frente a la Administración demostrarían la no implicación de esta última en la adopción de las decisiones de la empresa.

***Sobre la aplicación del criterio del inversor privado en una economía de mercado***

- (66) Las autoridades italianas desean subrayar que, a la hora de aplicar el criterio del inversor privado, los elementos *de facto* (datos económicos, etc.) de los que la Comisión ha tenido conocimiento en el transcurso de las investigaciones preliminares, pero relativos a un momento posterior al momento en que se decidieron las intervenciones cuestionadas, pueden utilizarse, en caso necesario, para evaluar la compatibilidad de las medidas —suponiendo que se consideren ayudas— con las normas del Tratado; pero esos mismos elementos *de facto* no pueden en cambio utilizarse para evaluar la conformidad de las intervenciones financieras en cuestión con el criterio del inversor privado. Las autoridades italianas creen que el razonamiento de la Comisión está todo él viciado por una aplicación errónea del criterio del inversor privado resultante de una valoración inexacta del cuadro factual examinado.
- (67) Por lo que se refiere al contexto que debe tomarse oportunamente en consideración, las autoridades italianas observan en primer lugar que la Comisión no ha tenido en cuenta el hecho de que, en el contexto de la liberalización del mercado europeo de los servicios de asistencia en tierra a raíz de la adopción de la Directiva 96/67/CE, transpuesta a la legislación italiana mediante el Decreto legislativo n° 18/99, SEA decidió no limitarse a la separación contable, sino proceder a la separación de las actividades en cuestión y a su transferencia a una nueva entidad jurídica. Las autoridades italianas sostienen que dicha separación era fundamental para los objetivos estratégicos del grupo mediante la búsqueda de un socio industrial para los servicios de asistencia en tierra y la identificación de medidas destinadas a mejorar la eficiencia de los servicios de asistencia en tierra en las escalas de Linate y Malpensa.
- (68) En general, según las autoridades italianas, en el marco de la liberalización, las empresas de gestión aeroportuaria se habrían adaptado organizando sus propias actividades de asistencia en tierra tras haber analizado los diferentes modelos comerciales disponibles: los servicios de asistencia en tierra no son prestados directamente por el gestor aeroportuario (ejemplo: aeropuertos londinenses, aeropuerto de Copenhague, aeropuertos españoles o aeropuerto de Dublín), sino que corren a cargo de terceras empresas que operan a escala internacional («externalización»), o bien son prestados directamente por el gestor aeroportuario solo a través de una separación contable (ejemplo: Fráncfort o Viena) o mediante la constitución de una empresa *ad hoc* (SEA o París) («gestión directa»). Las autoridades italianas subrayan que cada uno de los dos modelos presenta ventajas e inconvenientes que las empresas de gestión aeroportuaria han sopesado cuidadosamente, inclusive a la luz del contexto reglamentario consustancial a las diferentes realidades nacionales. Según las autoridades italianas, la externalización permitiría concentrar los recursos en las actividades principales, con beneficios inmediatos para la cuenta de resultados, puesto que las actividades de asistencia en tierra registran pérdidas en la mayor parte de los casos, salvo cuando se prestan a gran escala (y no solo en los aeropuertos gestionados). Frente a esto, el mantenimiento de las actividades de asistencia en tierra permitiría a los gestores aeroportuarios ejercer un mayor control sobre la calidad del servicio, lo cual, al margen de los aspectos reglamentarios, tendría efectos positivos en las actividades del grupo, sobre todo a medio o largo plazo.
- (69) Así pues, las autoridades italianas subrayan que este segundo modelo elegido por SEA permite al gestor aeroportuario salvaguardar la función de centro aeroportuario y los procesos de transferencia, mantener el control del nivel de calidad del servicio prestado, ofrecer unos determinados servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos en que no hay otros operadores capaces de prestarlos y, por último, mantener una fuerte influencia en el ámbito de la seguridad aeroportuaria. Las autoridades italianas sostienen asimismo que esta elección comportaría elevados costes operativos, inherentes al ejercicio directo de las actividades de asistencia en tierra. Subrayan, además, que la productividad del sector en cuestión no debería medirse en términos exclusivamente financieros.
- (70) Según las autoridades italianas, esta estrategia elegida por el grupo SEA sería perfectamente racional, ya que permite mantener dentro de la propia empresa las actividades de asistencia en tierra con vistas, por una parte, a una progresiva recuperación de la productividad y, por otra, a una mayor calidad de los servicios y a los beneficios que se derivarían de ella para el grupo a medio o largo plazo. Al mismo tiempo, a través de la separación de las actividades y su transferencia a una empresa distinta para el ejercicio de tales operaciones (SEA Handling), SEA habría podido aprovechar las eventuales oportunidades de alianzas con otros operadores del sector, con el objetivo de recuperar la rentabilidad, gracias a las sinergias derivadas de su integración en una red internacional y a la adquisición de mayores conocimientos operativos.
- (71) SEA habría tenido, pues, la intención de soportar las pérdidas inicialmente registradas por la filial en vista de las ventajas que el grupo podría haber obtenido, así como de la mejora progresiva de la cuenta de resultados de SEA Handling y del restablecimiento de su rentabilidad (inicialmente previsto para finales del primer trienio de actividad, es decir, para 2005) mediante las medidas previstas por un programa de reestructuración que también preveía, en la medida de lo posible, la entrada de un socio estratégico que adquiriera una cuota minoritaria significativa en SEA Handling.
- (72) Por lo que se refiere a la búsqueda de ese socio estratégico, las autoridades italianas subrayan el hecho de que, en mayo de 2001, SEA puso en marcha un concurso para buscar un socio minoritario en SEA Handling, al término del cual la oferta presentada por la empresa [...] habría resultado ser la más interesante. Las negociaciones entabladas con [...] habrían llegado a un estadio muy próximo a la firma final, gracias, en particular, a un plan de relanzamiento. En una segunda fase la negociación se habría estancado, debido, principalmente, a divergencias sobre la valoración de la empresa.

- (73) Las autoridades italianas subrayan además que las medidas previstas en el plan empresarial consolidado del grupo SEA para el período 2002-2006 pretendían una recuperación de la productividad del trabajo del 20 % durante dicho período. Afirman que tales medidas se consideraban adecuadas y suficientes para confirmar la elección del modelo comercial realizada. Aunque no se alcanzó el objetivo del restablecimiento de la rentabilidad, los resultados económicos habrían sido alentadores y habrían confirmado, por parte de SEA, la idoneidad de la elección del modelo comercial, en interés económico del grupo y de sus accionistas.
- (74) Según las autoridades italianas, el hecho de que SEA Handling no haya restablecido la rentabilidad dentro del plazo inicialmente previsto se debe a un escenario de mercado profundamente cambiado con respecto de las previsiones, a causa de dos factores internacionales que han incidido significativamente en el desarrollo del tráfico aéreo del período (neumonía atípica y la guerra de Irak), y de las consiguientes dificultades económicas de las compañías internacionales que, como consecuencia del fuerte aumento del precio del petróleo, han obligado a los operadores a aceptar una revisión a la baja de los precios, en un escenario competitivo mucho más agresivo con respecto a las expectativas.
- (75) Las autoridades italianas invitan a la Comisión a reexaminar su objeción relativa a la decisión de SEA de seguir interviniendo mediante la compensación de las pérdidas de su filial aunque, en su opinión, la evolución económica mostrase desde los dos primeros años completos de actividad (2003 y 2004) que la recuperación de la rentabilidad en el arco de un trienio no iba a ser posible. Esta objeción se basa, según las autoridades italianas, en una aplicación excesivamente simplista del criterio del inversor privado, en términos, esencialmente, de mera rentabilidad a corto plazo. Así, la Comisión habría omitido considerar que, en el caso que nos ocupa, pueden plantearse consideraciones distintas de las relativas a los meros flujos financieros directos generados por la inversión, sobre todo teniendo en cuenta que la empresa madre está conectada verticalmente con la filial y que una parte no irrelevante de sus actividades depende de la calidad de los servicios ofrecidos por la filial. La Comisión, limitándose a considerar la no rentabilidad de la intervención durante el primer bienio de actividad, habría pasado por alto totalmente las peculiaridades del sector, en que un gestor aeroportuario puede tener interés en desarrollar (o financiar) una actividad de asistencia en tierra al margen de su rentabilidad inmediata.
- (76) Las autoridades italianas han proporcionado asimismo un análisis contrafactual llevado a cabo por un consultor externo con el fin de demostrar que las hipótesis que sirven de base al documento «presentación del plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling» (en lo sucesivo, «plan empresarial 2003-2007»), facilitado por SEA, eran realistas y razonables, y que algunos acontecimientos imprevistos han tenido repercusiones negativas importantes en SEA Handling, provocando pérdidas superiores a las razonablemente previsibles en el momento de la decisión de compensar las pérdidas. De dicho análisis se desprende, en primer lugar, que la disminución del tráfico gestionado y la caída de los precios habrían constituido la principal causa de la diferencia negativa entre los resultados registrados y los previstos en el plan empresarial. En otras palabras, aunque SEA Handling hubiera logrado alcanzar sus objetivos en términos de reducción del coste unitario, no habría alcanzado los objetivos financieros previstos en el plan empresarial a causa de la significativa pérdida de ingresos provocada por la disminución del tráfico y la caída de los precios con respecto al nivel previsto.
- (77) Por otra parte, la Comisión no habría otorgado la suficiente importancia a las peculiaridades del sector derivadas de la reglamentación italiana aplicable. En relación con ello, las autoridades recuerdan en primer lugar que, en el sentido del artículo 3, apartado 3, del Decreto legislativo n° 18/99, así como del artículo 705, apartado 2, letra d), del Código de la navegación, el ente de gestión aeroportuaria tiene la obligación de garantizar la presencia en el aeropuerto de los servicios de asistencia en tierra necesarios, prestándolos directamente o coordinando la actividad de quienes los prestan por cuenta de terceros o por cuenta propia. Además, por lo que se refiere concretamente a los aeropuertos de Milán Linate y Malpensa, el artículo 4 del convenio suscrito entre el Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) y SEA el 4 de septiembre de 2001 confiere expresamente a esta última la obligación de prestar los servicios de asistencia en tierra y garantizar la disponibilidad y la eficiencia de los recursos materiales, equipos, infraestructuras, etc., que permitan la prestación permanente, regular y eficaz de tales servicios.
- (78) A la luz de la citada normativa, según las autoridades italianas, SEA, sencillamente, ni podía ni puede deshacerse de las actividades de asistencia en tierra o proceder a su externalización. Aun en el caso de que decidiera hacerlo, debería en todo caso asegurarse, con los oportunos instrumentos contractuales y soportando los gastos correspondientes, que los servicios responden a las exigencias y requisitos fijados por el legislador o resultantes de las disposiciones contenidas en el acto por el que se le confía la gestión aeroportuaria. En efecto, el ente de gestión aeroportuaria seguiría siendo responsable ante la autoridad pública respecto del desarrollo regular y eficaz de los servicios de asistencia en tierra.
- (79) Por otra parte, a los fines de la correcta aplicación del criterio del inversor privado en el caso que nos ocupa, las autoridades italianas desean recordar que, según una jurisprudencia reiterada, el operador privado con el que hay que comparar el comportamiento mantenido por la empresa pública debe ser de características y dimensiones comparables<sup>(22)</sup>, y que la inversión consistente en la compensación de las pérdidas de SEA Handling fue programada y llevada a cabo por el grupo SEA, accionista y titular del convenio para la gestión aeroportuaria de las escalas de Malpensa y Linate. Esto implicaría, en primer lugar, como la Comisión precisa por otra parte en su Decisión, que el comportamiento de SEA no puede compararse con «el del inversor común que coloca capitales en función de su

(22) Sentencia de 12 de diciembre de 2000 en el asunto T-296/97, Alitalia, punto 81.

capacidad de producir beneficios dentro de un plazo más o menos breve», sino que debe compararse con «el de un holding privado o un grupo empresarial privado que persigue una política estructural, global o sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo»<sup>(23)</sup>. En segundo lugar, deberían asimismo tenerse en cuenta las características del sector reglamentado en cuestión y la dinámica habitual, en ese contexto, de las relaciones económicas entre la empresa madre y la filial<sup>(24)</sup>.

- (80) Las autoridades italianas creen, por consiguiente, que la Comisión habría debido evaluar las medidas en cuestión desde una perspectiva de grupo, o bien examinando el balance consolidado de SEA; así, habría constatado que el grupo ha registrado amplios beneficios globales que absorben internamente de forma holgada las pérdidas del sector de la asistencia en tierra y generan plusvalías para el accionista.
- (81) Además de la probabilidad de extraer un beneficio material indirecto de la compensación de las pérdidas de SEA Handling, existirían, por tanto, otras consideraciones, en particular: a) la posibilidad de obtener ventajas económicas indirectas a través de las relaciones comerciales con la filial; b) las dificultades que implicaría la externalización en el contexto de referencia a nivel nacional, desde el punto de vista tanto de los costes económicos como de la responsabilidad asumida frente a la autoridad pública; c) la salvaguardia de la imagen del grupo, y d) el cumplimiento de las obligaciones hacia el Estado resultante del convenio y de la ley.
- (82) Así, las autoridades italianas subrayan que el grupo SEA ha obtenido, durante el trienio 2003-2005, notables resultados en cuanto a la calidad del servicio prestado a los usuarios. Citan, en este sentido, la evolución positiva de los tiempos de espera para la entrega de los equipajes a la llegada y la puntualidad en las escalas gestionadas por SEA.
- (83) En conclusión, las autoridades italianas creen que el comportamiento adoptado por SEA en el caso que nos ocupa resulta perfectamente conforme al de un grupo empresarial privado que aplica una política estructural y que prefiere compensar a corto plazo las pérdidas de uno de sus sectores de actividad en una perspectiva de restablecimiento de la rentabilidad a más largo plazo y atendiendo a otros aspectos, de naturaleza financiera o de otro tipo, pero en todo caso inherentes a los intereses económicos del grupo. En efecto, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la existencia de perspectivas concretas de recuperación de la rentabilidad en un lapso de tiempo razonable quedaría demostrada por la constante mejoría económica de SEA Handling durante el trienio 2003-2005, registrada a pesar de no haber encontrado un socio estratégico minoritario y de la difícil situación de mercado.

### ***Sobre la compatibilidad***

- (84) Por lo que se refiere a la admisibilidad de las empresas, las autoridades italianas han afirmado sustancialmente lo siguiente: i) teniendo en cuenta las pérdidas constantes registradas por las actividades de asistencia en tierra incluso antes de la constitución de SEA Handling, es evidente que la empresa se hallaba en crisis desde la fecha en que inició sus operaciones; ii) la reestructuración de SEA Handling se basa en un plan de reestructuración integrado por varios documentos que se refieren al período 2003-2010, destinado al restablecimiento de la rentabilidad de la actividad de asistencia en tierra; iii) tales documentos ilustran en detalle la estrategia de SEA y el calendario de las medidas previstas al efecto.
- (85) En particular, las autoridades italianas subrayaron que el plan empresarial consolidado del grupo SEA 2002-2006 (en lo sucesivo, «plan empresarial consolidado 2002-2006») establecía las siguientes medidas para recobrar la productividad de las actividades de asistencia e incrementar los ingresos:
- incentivos para reducir la tasa de absentismo de los empleados,
  - informatización y racionalización de la actividad de las oficinas operativas,
  - permitir las horas extraordinarias de trabajo,
  - integración de los sectores A y B en el aeropuerto de Malpensa a partir de enero de 2002,
  - aplicación de nuevos contratos de trabajo con horarios flexibles,
  - medidas dirigidas a reducir los tiempos de traslado del personal.
- (86) Además, las autoridades italianas sostienen que una de las principales medidas de reestructuración era la selección de un accionista minoritario.

<sup>(23)</sup> Sentencia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89, Alfa Romeo, punto 20.

<sup>(24)</sup> Sentencia de 3 de julio de 2003 en los asuntos acumulados C-83/01, C-93/01 y C-94/01, Chronopost, puntos 33-38.



- (87) En segundo lugar, según las autoridades italianas, el plan empresarial 2003-2007, centrado en SEA Handling, identificaba los principales factores que incidían negativamente en el funcionamiento de la empresa, a saber, el coste de la mano de obra, los desequilibrios organizativos y una insuficiente innovación tecnológica. El documento indica las principales medidas necesarias para restablecer la productividad de la empresa: i) el aumento de la cuota de mercado de la empresa; ii) medidas destinadas a incrementar la innovación tecnológica; iii) medidas destinadas a mejorar la adaptabilidad a las exigencias de los clientes; iv) reexamen de las actividades de alto coste ajenas a la actividad principal; v) disminución del coste de la mano de obra; vi) recuperación de los ingresos generados por actividades distintas de la asistencia en tierra.
- (88) En tercer lugar, las autoridades italianas subrayan que el documento Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007 (en lo sucesivo, «plan estratégico 2007-2012») incluye un plan en tres fases dirigido a restablecer la rentabilidad de SEA Handling como muy tarde en 2011. El objetivo del restablecimiento de la rentabilidad de las actividades de asistencia también resulta presumiblemente evidente en el plan estratégico del grupo SEA 2009-2016 (en lo sucesivo, «plan estratégico 2009-2016») y en el plan empresarial de SEA 2011-2013 (en lo sucesivo, «plan empresarial 2011-2013»).
- (89) En cuarto lugar, las autoridades italianas sostienen que no hay distorsión alguna de la competencia puesto que las medidas en cuestión han sido necesarias para la liberalización del mercado. En todo caso, se adoptaron medidas para impedir el indebido falseamiento de la competencia, como, por ejemplo, la disminución progresiva de los efectivos (disminución de 1 755 unidades durante el período 2003-2010), la reducción de la presencia en el mercado (cese completo de todas las actividades, a excepción de la actividad principal), el cese de la actividad de descongelación y las tentativas fallidas de vender una participación minoritaria en SEA Handling.
- (90) Por último, Italia sostiene que la ayuda se limitó claramente al mínimo necesario, habida cuenta de las pérdidas de explotación soportadas por la empresa y el importe que resultó consiguientemente necesario para garantizar la continuidad operativa de la actividad de asistencia. La ayuda no provocó un aumento de la cuota de mercado de la empresa en detrimento de sus competidores puesto que no se aplicaron medidas de inversión que no estuvieran previstas en los planes de reestructuración.

## 5. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

### 5.1. SEA

- (91) SEA subraya en sus observaciones los argumentos presentados por las autoridades italianas, precisando y ampliando algunos aspectos.

#### ***Sobre la imputabilidad al Estado italiano de las medidas de compensación de las pérdidas***

- (92) En primer lugar, con relación al acuerdo sindical de 4 de abril de 2002 que, según la Comisión, habría contado con la participación activa del Ayuntamiento, SEA desea remitir nuevamente a la sentencia Stardust Marine, recordando que la carga de la prueba de la imputabilidad sigue recayendo en la Comisión, y afirmando que los elementos facilitados en el caso que nos ocupa no solo estarían limitados en cuanto al número, sino también en cuanto al contenido y la consistencia. Existirían en cambio contraindicios, mucho más sólidos y significativos, que demostrarían la autonomía con que SEA adoptó las decisiones inherentes a la reestructuración de SEA Handling.
- (93) SEA cree que los acuerdos alcanzados con las organizaciones sindicales pretendían tranquilizar al personal empleado con respecto a la tutela de los derechos adquiridos y a la aplicación de las medidas de protección del empleo correspondientes a la estrategia adoptada por SEA. La empresa señala asimismo que en el transcurso de las deliberaciones del consejo de administración de SEA se decidió la reorganización del grupo sin que en ningún momento se asumiera el compromiso, en el contexto de dicha reorganización, de no reducir la plantilla según las exigencias del mercado. Por otra parte, SEA sostiene que las decisiones de reducción o reestructuración, incluso en el período más reciente, siempre se inspiraron exclusivamente en una lógica económica, sin que el Ayuntamiento o las fuerzas políticas representadas en él hayan tenido nunca un papel importante.
- (94) SEA señala que las preocupaciones de carácter social estuvieron y siguen estando muy presentes tanto en el Decreto legislativo 18/99, que dedica el artículo 14 a la «protección social», como en la Directiva 96/67/CE, que en el considerando 24 reconoce que «los Estados miembros deben conservar la facultad de garantizar un nivel adecuado de protección social para el personal de las empresas que prestan servicios de asistencia en tierra», lo que les autoriza (artículo 18) a tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores, en cumplimiento de las disposiciones de la Directiva y de «las demás disposiciones de Derecho comunitario». Según SEA, las preocupaciones de orden social solo han podido desempeñar un papel en las decisiones empresariales asumidas libremente por SEA dentro de los límites que establece el contexto normativo de referencia.
- (95) SEA insiste además en el hecho de que la Comisión habría ignorado algunos contraindicios sugeridos por el Ayuntamiento de Milán, a saber, la no aplicación de los compromisos del acuerdo sindical de 26 de marzo de 2002 y la limitada duración de estos compromisos.

- (96) Por lo que se refiere al control del Ayuntamiento invocado por la Comisión, SEA afirma que dispone de una plena autonomía decisoria y gestora, que ejerce libremente sin condicionamiento alguno por parte del Ayuntamiento o la Provincia de Milán. La empresa precisa que la gestión social es competencia exclusiva de los administradores y la posibilidad de ejercer poderes y funciones de los administradores no está al alcance de terceros (como, por ejemplo, los accionistas mayoritarios). SEA sostiene además que, aunque se admitiera absurdamente la posibilidad de que el accionista público mayoritario ejerce normalmente una influencia real en las deliberaciones de los órganos de administración de SEA, lo importante para la prueba de la imputabilidad, en el sentido de la sentencia Stardust Marine, no sería el criterio orgánico, sino la injerencia efectiva en las decisiones en cuestión.
- (97) Según SEA, la Comisión debería sobre todo tener en cuenta las posiciones divergentes que se plantearon durante la sesión del Consejo municipal de Milán del 16 de junio de 2003, de cuya acta se desprendería inequívocamente la autonomía decisoria y organizativa de la empresa, por un lado, cuando los consejeros municipales toman nota de la negativa de SEA a facilitar, en cuanto no divulgables, datos relacionados con una negociación en curso con las organizaciones sindicales, y, por otro, a la luz del rechazo de la moción que pretendía que la Junta municipal pidiese a SEA la presentación de un plan industrial y un plan empresarial, moción que no solamente habría sido aprobada, sino que ni siquiera habría sido preciso presentar en el caso de que el Ayuntamiento de Milán hubiera ejercido efectivamente o hubiera creído que podía ejercer la influencia que la Comisión parece querer atribuirle.
- (98) En cuanto a las cartas de dimisión en blanco, SEA añade a las afirmaciones formuladas por el Ayuntamiento de Milán que, con ocasión de la asamblea de SEA del 24 de febrero de 2006, el presidente del colegio sindical de SEA ha confirmado que a ninguno de los miembros del colegio sindical se le ha pedido nunca suscribir dichas cartas. SEA cree que todas las respuestas dadas en el transcurso de dicha asamblea a propósito de las cartas de dimisión en blanco constituyen indicios ciertos de la tesis contraria a la de que existiría una relación de especial dependencia con el Ayuntamiento de Milán. SEA subraya asimismo que, como afirma el presidente en el transcurso de la citada asamblea, el consejo de administración no respaldó en absoluto la petición del accionista de distribuir un dividendo de entre 250 y 280 millones EUR, fijando en cambio en 200 millones EUR el importe máximo disponible, lo que demostraría que, al tomar decisiones contrarias a las del Ayuntamiento, no estaba bajo la influencia de las cartas en cuestión.
- (99) Por último, SEA cree que el hecho de que las acusaciones relativas a la presunta dependencia del consejo de administración de SEA del Ayuntamiento —acusaciones recogidas por la prensa— se remontan a 2006 no puede «probar» nada por lo que respecta al condicionamiento ejercido por el Ayuntamiento sobre SEA durante el período anterior a ese año. Tampoco hay razones para suponer ese condicionamiento mientras la Comisión no aporte elementos de prueba serios y pertinentes, inclusive desde un punto de vista de sucesión temporal de los acontecimientos.

***Sobre la aplicación del criterio del inversor privado que opera en una economía de mercado***

- (100) SEA recuerda que, según el Tribunal de Justicia [sentencia Alfa Romeo <sup>(25)</sup> y sentencia ENI-Lanerossi <sup>(26)</sup>], así como el socio privado de una empresa temporalmente en crisis puede razonablemente otorgar a dicha empresa el capital necesario para su supervivencia siempre que esta, previa reorganización, sea capaz de volver a ser rentable, del mismo modo una sociedad madre puede decidir soportar las pérdidas de una de sus empresas controladas movida por «consideraciones» distintas de la mera rentabilidad de la inversión a corto plazo. En la citada sentencia ENI-Lanerossi, el Tribunal indicaba que consideraciones tales como la probabilidad de extraer un beneficio material indirecto de la inversión, la posibilidad de ceder las actividades de la filial en mejores condiciones, la voluntad de salvaguardar la imagen del grupo en su conjunto o la intención de reorientar las actividades de este pueden justificar válidamente, desde la perspectiva de un inversor privado que persigue un objetivo de rentabilidad (no meramente financiera) a largo plazo, la asignación de capitales a una empresa participada que se encuentra en situación de pérdidas.
- (101) En el caso que nos ocupa, SEA cree que la compensación de las pérdidas de SEA Handling puede justificarse válidamente, atendiendo al principio del inversor privado, no solo por la presencia de un plan estratégico y un programa de reestructuración con buenas perspectivas de rentabilidad a largo plazo, sino también por consideraciones diferentes a la de la mera rentabilidad financiera de la inversión, inherentes a la especial responsabilidad que recae sobre SEA como gestor aeroportuario y a su imagen, además del hecho de que la compensación interna no ha implicado en ningún momento un endeudamiento específico o una dificultad financiera para el grupo, que de todos modos ha generado un importante beneficio neto.
- (102) Por otra parte, SEA afirma que sus decisiones de inversión no se basan necesariamente en consideraciones de beneficio inmediato, como las que pueden determinar las decisiones (incluso especulativas) de un accionista minoritario sin poderes de control, o incluso las de un accionista mayoritario movido exclusivamente por el deseo de extraer el máximo provecho a la actividad de asistencia en tierra considerada de modo aislado, sino en consideraciones de mayor alcance, inspiradas en el objetivo de optimizar los resultados globales del grupo SEA a largo plazo.

<sup>(25)</sup> Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89, Italia/Comisión (Alfa Romeo), Rec. 1991, p. I-1603, punto 20.

<sup>(26)</sup> Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, punto 21.



***Sobre el contexto de las intervenciones***

- (103) SEA cree que la Comisión no podrá dejar de considerar el contexto normativo en que se produjeron las compensaciones de las pérdidas. El marco normativo, al determinar la presión competitiva y las obligaciones a las que SEA habría estado sometida, habría incidido tanto en sus decisiones empresariales como en los resultados obtenidos como consecuencia de tales decisiones. Dado que las medidas cuestionadas se pusieron en práctica durante el período inmediatamente posterior a la adopción de la Directiva 96/67/CE y de su aplicación a nivel nacional, cuyo objetivo era la liberalización del sector, SEA señala que, desde 1996, había permitido la entrada de un tercer prestador de servicios de asistencia en tierra (ATA Handling) en sus propias escalas.
- (104) La empresa señala asimismo que Italia optó por una liberalización total del mercado de los servicios de asistencia en tierra, previendo únicamente la posibilidad, para la autoridad sectorial (ENAC), de permitir limitaciones temporales al número de prestadores de servicios, por razones fundadas. SEA cree que el ENAC, la autoridad sectorial, al certificar a nada menos que a 246 prestadores, incluidos 84 habilitados para operar en Linate y Malpensa, acabó congestionando el mercado de los servicios de asistencia en tierra en algunos aeropuertos italianos. SEA cree que la decisión de Italia habría favorecido efectivamente la entrada de numerosos operadores, pero la tendencia del mercado apuntaría hacia una reducción del número de prestadores de servicios de asistencia en tierra que operan en cada escala. Esto, además, se vería confirmado por la normativa recientemente adoptada por ENAC, que, introduciendo requisitos más rigurosos con respecto a los anteriormente adoptados para la certificación de los prestadores de tales servicios, debería conducir a una selección más atenta de los operadores, que tendrán que garantizar servicios con niveles cualitativos y de seguridad más elevados. SEA señala al respecto que las decisiones adoptadas en otros países europeos han ido en dirección opuesta, para evitar que una excesiva presión competitiva generase desequilibrios en las condiciones económicas de los prestadores debido a la presión sobre los precios.
- (105) En un contexto competitivo en evolución, SEA afirma que la decisión de proceder a una separación societaria tuvo su fundamento en el modelo comercial estratégico de SEA, basado en aquellos años en la gestión de Malpensa como aeropuerto principal (*hub*), con la necesidad de control, monitorización y gestión de los servicios de asistencia en tierra (según un modelo análogo al de los aeropuertos de Fráncfort y Viena).
- (106) SEA insiste, por otra parte, en el hecho de que es preciso tener en cuenta las características del mercado de los servicios de asistencia en tierra a la hora de analizar la lógica económica de sus decisiones. En primer lugar, SEA afirma que la actividad de asistencia en tierra tiene un margen de beneficio muy bajo —factor este amplificado por la liberalización del mercado—, y que la actividad se caracterizaba por bajos márgenes de rentabilidad, cuando no por pérdidas. Por lo general, los operadores que más fácilmente conseguirían obtener márgenes, aunque sea modestos, de rentabilidad son normalmente los que disponen de una red, generalmente internacional, que permite distribuir los riesgos entre varios sitios de producción. Así, por ejemplo, la presencia en varias escalas permitiría compensar los costes soportados en los países en que la ley, normativa o contractual, relativa a la gestión de la mano de obra es más exigente, con los menores costes soportados en los países en que se aplica una ley más flexible. Los operadores que logran conseguir márgenes positivos a nivel global serían los que cuentan con una red internacional y aprovechan importantes sinergias resultantes de contratos globales y exclusivos, una única administración centralizada, economías de escala sobre las inversiones, cuotas de mercado reducidas pero a menudo vinculadas a un único transportista de referencia o una franja horaria específica y economías de escala ligadas al servicio de un mismo transportista en varios aeropuertos.
- (107) Según SEA, el mercado sería, pues, heterogéneo desde el punto de vista de la oferta, ya que la misma actividad podría ser desarrollada por entidades con características diferentes en cuanto a la naturaleza, capacidad, responsabilidad y perímetro de actividad: gestores aeroportuarios en régimen de separación contable, gestores aeroportuarios en régimen de separación societaria, prestadores de servicios terceros (que a su vez pueden dividirse en prestadores que operan en forma de red nacional o internacional y en prestadores pequeños o medianos) o transportistas aéreos que ejercen su actividad en régimen de autoproducción.
- (108) La Comisión debería, pues, considerar el funcionamiento y la marcha general del mercado de la asistencia en tierra, y comparar la evolución de SEA Handling con la de los operadores efectivamente comparables. Desde el punto de vista de la marcha general, considerando que el mercado de los servicios de asistencia en tierra es un sector con un margen de beneficio muy bajo, SEA cree que, partiendo de una situación gravemente deficitaria en términos de productividad y fuertemente desequilibrada en términos de estructura de los costes, con una situación de mercado y un contexto económico general particularmente difícil, la recuperación de la rentabilidad no podía ser ni milagrosa ni repentina, y que incluso la prolongación de los plazos previstos inicialmente es un escenario nada sorprendente.
- (109) SEA cuestiona, por consiguiente, la afirmación según la cual, en vista de la imposibilidad de compensar las pérdidas de SEA Handling durante el trienio analizado, SEA habría tenido que revisar su propia estrategia, separándose de sus propias actividades de asistencia en tierra. En este sentido, SEA subraya que sus decisiones no podían revisarse anualmente, dado que el sector de la asistencia en tierra, como todos los sectores económicos relativos al ámbito aeroportuario, razona en términos plurianuales, de forma que la validez de las decisiones adoptadas solo podía valorarse correctamente a largo plazo.

- (110) En cuanto a la comparación de los resultados económicos de SEA Handling con los de otros operadores, SEA sugiere que el único operador efectivamente comparable —como gestor aeroportuario que desarrolla actividades de asistencia en tierra en régimen de separación societaria— es [...]. En este sentido, SEA señala que [...] registró pérdidas durante el trienio 2004-2006, imputables a sus actividades de asistencia en tierra, con una evolución negativa que prosiguió en los años siguientes y que parece destinada a continuar en el futuro inmediato.
- (111) Habida cuenta de su modelo comercial como aeropuerto principal (*hub*), SEA afirma la necesidad de disponer de un operador capaz de prestar todos los servicios de asistencia requeridos, con arreglo a normas de calidad elevadas. SEA afirma que solo SEA Handling era capaz de satisfacer tales exigencias, visto que los otros operadores presentes en el mercado no contaban con los recursos materiales, económicos y, sobre todo, humanos necesarios para garantizar todos los servicios de asistencia requeridos con este modelo.
- (112) SEA afirma por otra parte que, más allá de los propios intereses, está sujeta a una obligación jurídica por cuanto la normativa nacional atribuía precisamente al gestor aeroportuario la responsabilidad en caso de ineficiencias relativas a la prestación de los servicios de asistencia en tierra.
- (113) Además, la liberalización total del mercado en Italia habría implicado mayores costes para el gestor aeroportuario con respecto al escenario de un mercado parcialmente abierto. El gestor aeroportuario tendría en efecto la obligación y la responsabilidad frente a la autoridad de control de dotarse de un grupo operativo específico capaz de garantizar el servicio en caso de emergencias e imprevistos. No dispondría de ningún instrumento para imponer obligaciones de «guardia» a los nuevos operadores, mientras que tales obligaciones pueden incluirse en disposiciones contractuales en el marco de un concurso para la selección de un operador en un contexto de liberalización parcial.

#### ***Sobre la racionalidad económica de la conducta de SEA***

- (114) La separación de las actividades y el traslado relativo a la filial SEA Handling habría tenido por objeto tanto respetar el Derecho de la Unión como afrontar de la mejor manera posible la liberalización, aprovechando a largo plazo las oportunidades de desarrollo que esta brinda. Según SEA, dicha separación debía permitir adoptar más adecuadamente las políticas necesarias para mejorar la eficiencia y la productividad de ambas empresas, y poder aprovechar al mismo tiempo las eventuales oportunidades de celebrar alianzas con socios externos.
- (115) SEA afirma asimismo que el abandono de las actividades de asistencia en tierra habría provocado un aumento de los costes para SEA debido a la obligación que recaería en SEA de prestar los servicios de gestión de las emergencias e imprevistos. A título indicativo, SEA considera que los ahorros logrados por SEA gracias a las economías de escala derivadas de la posibilidad de utilizar el coste marginal del personal de SEA Handling para los servicios de guardia en vez de soportar los costes derivados de la constitución y mantenimiento de un grupo especializado ascendieron a 10,7 millones EUR en 2003 y a 8,7 millones EUR en 2010.
- (116) SEA recuerda que SEA Handling nació ya desde el principio con una estructura de costes muy gravosa, con costes extraordinarios y con la tarea precisa de devolver progresivamente los servicios de asistencia en tierra a una situación de sostenibilidad, en primer lugar, y, posteriormente, de rentabilidad. SEA dice que, por esta razón, ya desde el principio había adoptado un intenso programa de reestructuración y saneamiento, con el objetivo, entre otros, de encontrar en la medida de lo posible un socio estratégico que pudiera contribuir a la consecución de tales objetivos.
- (117) SEA afirma que lanzó un concurso en mayo de 2001 dirigido a encontrar a uno o más operadores interesados en adquirir una cuota minoritaria del capital de SEA Handling, procedimiento en el que habrían participado muchos de los operadores primarios del sector. Tras el análisis de las credenciales y las ofertas de las empresas interesadas, SEA, siempre en 2001, entabló negociaciones con la empresa [...], que era la que había presentado la propuesta de socio más atractiva. Aunque la negociación había llegado a una fase avanzada y se había elaborado un plan conjunto para el relanzamiento de SEA Handling, el consejo de administración de SEA, en su sesión del 10 de septiembre de 2002, decidió no poder aceptar la oferta de ese operador, por considerarla [...]. SEA admite que la suspensión de las negociaciones incidió negativamente en la posibilidad de lograr el objetivo de restablecer la rentabilidad de SEA Handling dentro del plazo inicialmente previsto, objetivo con respecto al cual la identificación de un socio estratégico minoritario se consideraba un instrumento importante.
- (118) SEA afirma además que en abril de 2008 lanzó un nuevo procedimiento de venta parcial de SEA Handling, que sin embargo no llegó a término a pesar del interés inicial manifestado por un importante operador internacional.
- (119) SEA subraya que el programa de saneamiento de SEA Handling tenía en cuenta, ante todo, el modelo comercial aeroportuario (*hub*) escogido por el grupo y se basaba en un horizonte temporal a medio o largo plazo que permitía un rendimiento económico a la altura de los compromisos financieros exigidos por ese tipo de actividad. SEA evidencia al respecto que la Directiva 96/67/CE prevé, en caso de limitación del número de prestadores de servicios de asistencia en tierra, que estos sean elegidos, mediante el procedimiento *ad hoc*, por un período de siete años, reconociendo así implícitamente que un período más breve no permitiría una adecuada programación organizativa y el consiguiente beneficio económico.

- (120) Concretamente, el programa habría consistido en intervenciones de recuperación de la productividad del trabajo y en la progresiva disminución de los costes del personal. Tales objetivos se habrían alcanzado interviniendo cualitativamente en las modalidades de desarrollo de las actividades de asistencia en tierra, o cuantitativamente en el número de empleados. El programa de reestructuración se centraba en primer lugar en el plan empresarial consolidado del grupo SEA para el período 2002-2006, que definía la estrategia y los objetivos, además de las medidas que debían adoptarse para el restablecimiento de la rentabilidad de los servicios de asistencia en tierra. En segundo lugar, el plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling adoptado el 29 de julio de 2003 preveía un programa de reestructuración dirigido a mejorar la eficiencia de los servicios, de las estructuras y de los recursos humanos correspondientes a este sector de actividad. SEA esperaba poder restablecer la rentabilidad de sus actividades de asistencia en tierra en el curso de un trienio, es decir, en 2005, o a más tardar en 2007.
- (121) SEA cuestiona, pues, las afirmaciones de la Comisión sobre la ausencia, en el plan empresarial consolidado del grupo, de una descripción detallada de las medidas que SEA tenía previsto adoptar para el saneamiento de SEA Handling y la ausencia de un plan empresarial pormenorizado relativo a SEA Handling, capaz de ilustrar la estrategia dirigida al saneamiento de la empresa y su progresiva aplicación.
- (122) SEA cree que la evolución positiva de los principales indicadores económicos entre 2003 y 2004 era alentadora y demostraba la validez de la iniciativa de SEA. SEA cree que el restablecimiento de la rentabilidad en 2005 previsto en el plan empresarial 2003-2007 se vio frustrado a causa de una serie de circunstancias que incidieron negativamente en la situación económica de SEA Handling. SEA cita al respecto lo siguiente: la difusión del síndrome respiratorio agudo grave en 2002-2003; el inicio de la guerra en Irak en 2003 y el crecimiento de la amenaza del terrorismo internacional; la intensificación de la presión en la reducción de los precios de la asistencia en tierra en 2006, a causa, también, de la entrada de nuevos operadores en la escala de Malpensa, y en particular de Aviapartner, que implicó la revisión a la baja de algunos contratos, entre ellos el suscrito con Alitalia (– 6 % del precio unitario); el *de-hubbing* de la escala de Milán Malpensa decidido por Alitalia en 2007, cuyos efectos completos se dejaron sentir a partir de abril de 2008; y la nube de cenizas producida por el volcán islandés Eyjafjallajökull en 2010.
- (123) A la luz del empeoramiento de la marcha económica de SEA Handling en 2006-2007 y a causa del *de-hubbing* llevado a cabo por Alitalia, SEA se habría visto en la necesidad de decidir si confirmar su propio modelo comercial, adaptando y actualizando, en el caso de una decisión en este sentido, el programa de relanzamiento de SEA Handling. SEA decidió finalmente en 2007 fijarse como objetivo la creación de un modelo innovador de *self-hub* o *virtual hub*, y confirmó así la decisión estratégica de proseguir el proceso de saneamiento y reestructuración de SEA Handling, reafirmando así la importancia de las actividades de asistencia en tierra para el desarrollo de sus proyectos, como en el modelo anterior. La decisión habría estado motivada por los resultados ya conseguidos a nivel de productividad del trabajo y reducción del personal, por el hecho de que la experiencia pasada había demostrado que una recuperación de la rentabilidad era posible y, finalmente, por la consideración de que cualquier otra solución, incluida la de la externalización, seguía teniendo los mismos inconvenientes ya evaluados en 2003.
- (124) Según SEA, el recurso a la compensación de las pérdidas seguía estando justificado, dado que la utilización de terceros operadores para la prestación de algunos servicios de guardia no habría sido ni conveniente desde el punto de vista económico (debido al mayor coste de los servicios externalizados con respecto a los derivados de las sinergias realizables internamente), ni practicable de forma concreta (debido a la ausencia de terceros operadores capaces de presentar una oferta global de servicios de asistencia en tierra, además de la escasa fiabilidad y calidad de los servicios que los operadores presentes en las escalas milanesas habían demostrado en numerosas ocasiones).
- (125) Desde el punto de vista de la viabilidad de las ofertas de terceros, SEA sostiene, en primer lugar, que aunque algunos prestadores terceros (como Aviapartner) hubieran conseguido a partir de 2006 la certificación para la prestación de la totalidad de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos milaneses, la situación real habría sido muy distinta. SEA cree que el procedimiento normalizado utilizado por la ENAC para la liberación de las certificaciones es inadecuado, ya que a menudo se basa en la comprobación de la subsistencia, en la empresa de asistencia en tierra, de requisitos relativos al grupo en su conjunto y no referidos a la capacidad real que la empresa puede garantizar en un aeropuerto concreto. SEA cree además que, como gestor aeroportuario, debería haber participado en el procedimiento de certificación de los prestadores de servicios de asistencia en tierra para no padecer directamente las consecuencias del disfuncionamiento o de los fallos de los operadores terceros, sin tener el poder de sancionarlos. Según SEA, el nuevo reglamento del ENAC de 19 de enero de 2011 prevé que el gestor aeroportuario debe emitir un dictamen fundado sobre la conformidad de los procedimientos y las normas aplicadas por el prestador.
- (126) En segundo lugar, SEA cree que ningún operador tercero habría estado dispuesto a ofrecer efectivamente la totalidad de los servicios porque su estrategia comercial consistía y consiste en centrarse en los servicios más rentables.
- (127) En tercer lugar, los operadores activos habrían tenido deudas importantes frente a SEA Handling, la cual habría tenido a menudo que intervenir en condiciones de emergencia para suplir sus carencias, teniendo que recurrir finalmente a la vía judicial para recuperar los créditos impagados.

- (128) En cuarto lugar, contrariamente a lo que afirma la Comisión, los principales competidores actuales que operan en las escalas milanesas, ATA Handling y Aviapartner, no han obtenido beneficios. ATA Handling habría registrado pérdidas entre 2003 y 2005 que, según SEA, habrían sido superiores en lo que respecta a las escalas milanesas. En cuanto a Aviapartner, a pesar de los beneficios obtenidos globalmente en la red de aeropuertos en que desarrolla sus actividades, SEA considera verosímil que la empresa haya registrado pérdidas en lo que se refiere a la actividad desarrollada en los aeropuertos milaneses.
- (129) Por lo que respecta a la evaluación de los resultados económicos de SEA Handling que habrían podido motivar una decisión en otro sentido, SEA subraya que, en el sector de la asistencia en tierra, los efectos de las decisiones empresariales solo pueden evaluarse a largo plazo y que, por consiguiente, la decisión de SEA no podía modificarse razonablemente tan solo al cabo de unos años, sobre todo a la luz de los resultados alentadores conseguidos durante el trienio inicial, cuyos efectos positivos se habrían visto comprometidos exclusivamente por los acontecimientos externos al grupo SEA que se produjeron después.
- (130) Desde el punto de vista de la contabilización de los resultados, SEA señala en primer lugar que los resultados de SEA Handling se alcanzaron sin haber tenido que subvencionar las actividades de asistencia en tierra mediante la asignación a SEA Handling de actividades remuneradas por una tarifa (y no sobre la base de los precios de mercado) y, por lo tanto, claramente más rentables, como en el caso de otros operadores europeos. SEA precisa además que SEA Handling es el único prestador de servicios de asistencia en tierra en las escalas milanesas que abona regularmente al gestor aeroportuario la tasa de utilización de las infraestructuras comunes, y el balance de SEA Handling ya habría sido positivo en 2011 si, como otros operadores que operan en las escalas milanesas, no hubiera abonado dicho canon al gestor aeroportuario. Por último, SEA precisa que el balance relativo a la asistencia en tierra no incluye los ingresos procedentes de la gestión de las infraestructuras centralizadas, como ocurre con otros operadores comparables. La inclusión en el perímetro de SEA Handling de estas actividades de tarifa predefinida conllevaría beneficios adicionales de unos 70 millones EUR anuales. SEA cita el ejemplo de la empresa [...], que incluye en su balance relativo a la asistencia en tierra los beneficios derivados de la «gestión de las infraestructuras centralizadas», que no entran ni en la enumeración exhaustiva de las actividades de asistencia en tierra contenida en el anexo A de la Directiva 96/67/CE, ni en el IATA Standard Ground Handling Agreement. SEA cree que, procediendo de este modo, habría obtenido para el período 2005-2009 un margen operativo bruto de entre - 9 y + 8 millones EUR (frente al volumen realizado, comprendido entre - 42,5 y - 23,2 millones EUR), logrando una reducción media de la pérdida de explotación del 100 %.
- (131) SEA afirma que habrá restablecido definitivamente la rentabilidad de sus actividades de asistencia en tierra en 2012, gracias a la constancia demostrada en la aplicación de su plan de reestructuración, que se ha revelado pertinente y conforme a lo que puede esperarse de un inversor privado que opera en una economía de mercado. SEA cree que podrá, por ejemplo, relanzar la búsqueda de un socio estratégico para la asistencia en tierra con vistas a desarrollar sus propias actividades en este sector, incluso fuera de las escalas milanesas y también, eventualmente, con vistas a ampliar su actividad a los servicios especializados que todavía no presta.
- (132) SEA señala que muchos gestores aeroportuarios comparables con SEA para el tipo de actividad en cuestión, incluso los de mayores dimensiones como [...], han excluido expresamente el abandono de la actividad de asistencia en tierra, pese a haberse visto a menudo animados a ello por los analistas financieros, confirmando así la validez del modelo comercial.

## 5.2. [...]

- (133) En general, [...] indica que el sector de la asistencia en tierra obtiene beneficios a pesar de los márgenes reducidos. [...] subraya el hecho de que los costes del personal representan una parte significativa de los costes de cada operador, oscilando probablemente entre el 60 y el 70 % del volumen de negocios, y que resulta por lo tanto fundamental controlar de cerca las operaciones, en particular mediante sistemas de planificación.
- (134) [...] cree que el sector presenta economías de escala, o sea, que el coste por pasajero disminuye con el aumento del número de pasajeros. En este sentido, [...] cree que el nivel óptimo de dicho coste se alcanza con la gestión de 8-9 millones de pasajeros al año, y que SEA Handling ha superado ampliamente ese nivel, gestionando unos 22 millones de pasajeros en las dos escalas, con una cuota de mercado constantemente superior al 70 %.
- (135) [...] cita a SAGAT Handling como ejemplo de compañía rentable en el mercado, que ha gestionado 2,5 millones de pasajeros en 2009 con un coste del personal equivalente al 55 % de su volumen de negocios. También cita a las empresas Fraport Ground Services Austria, Swissport y Menzies.
- (136) [...] cree que la causa principal de la escasa rentabilidad de SEA Handling consiste en los elevados costes del personal, que se habrían situado en un nivel constantemente superior al 85 % del volumen de negocios entre 2002 y 2008, un coste que para [...] no es sostenible. Esto resulta tanto más sorprendente en cuanto que SEA Handling parece tener acceso al paro técnico.



- (137) [...] desea someter a la atención de la Comisión la imposibilidad de excluir que SEA Handling haya percibido otro tipo de ayudas. En primer lugar, [...] sugiere que los servicios de empuje (*push-back*), remolque (*tow-in*), descongelación y transporte de pasajeros en pista (*bussing*) habrían sido prestados por SEA, mientras que SEA Handling vende tales servicios a sus clientes. [...] expresa sus dudas con respecto a la regularidad de las operaciones, a causa de la falta de transparencia sobre la facturación de los servicios a SEA Handling.
- (138) Análogamente, SEA podría proveer un apoyo suplementario a SEA Handling poniendo a disposición a parte su personal. Según [...], a falta de una correcta facturación, cabe suponer la presencia de ayudas ilegales a SEA Handling.
- (139) Otro modo de ofrecer ayudas a SEA Handling consistiría, por parte de SEA, en hacer ofertas combinadas a las compañías aéreas, proponiendo un descuento condicionado a la prestación de los servicios de asistencia de SEA Handling. [...] habría observado, gracias a algunos artículos de periódico, que, de modo casi constante, cuando SEA logra atraer a una compañía aérea, los servicios de asistencia en tierra recaen en SEA Handling.
- (140) Por último, [...] acuerdo colectivo entre los prestadores de servicios de asistencia en tierra y los sindicatos. [...] precisa que dicho acuerdo se aplica a todo el personal de los prestadores de servicios de asistencia en tierra. Según [...], solo SEA sigue aplicando su propio acuerdo colectivo, que sería menos ventajoso para SEA tanto a corto como a largo plazo desde el punto de vista económico y jurídico, decisión esta que no se correspondería con una gestión orientada a la reducción de costes.

#### 6. COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES ITALIANAS EN RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS INTERESADOS

- (141) Las autoridades italianas presentaron sus observaciones en respuesta a las formuladas por [...].
- (142) Por lo que se refiere al primer argumento, basado en hipótesis de que la rentabilidad de una empresa de asistencia en tierra depende del volumen de tráfico gestionado y, por lo tanto, del número de pasajeros atendidos, las autoridades italianas sostienen que se trata de un argumento simplista, fruto de una valoración abstracta, que no tiene en cuenta la justificación de las decisiones de SEA por consideraciones económicas a largo plazo. Según las autoridades italianas, esta economía de escala no sería determinante para el cálculo del resultado económico de una empresa de asistencia en tierra. En particular, precisan que los beneficios de una empresa de este tipo no tendrían ninguna relación con el número de pasajeros atendidos, sino que dependen del número de vuelos atendidos y de su tonelaje.
- (143) Además, a efectos de la aplicación del criterio del inversor privado, la cuestión central no sería si la empresa habría podido obtener beneficios que, por alguna razón, no ha logrado conseguir, sino si el accionista podría tener un interés económico razonable en invertir en la empresa esperando obtener un beneficio, aunque sea a largo plazo, o bien en términos estratégicos en vez de puramente financieros, de su inversión. Por lo tanto, el hecho de ser potencialmente capaz de generar beneficios jugaría a favor de la aplicación de ese criterio.
- (144) Las autoridades italianas subrayan asimismo que la gestión de un elevado volumen de tráfico no es una condición suficiente para obtener beneficios. Recuerdan ante todo la importancia de operar en una amplia red de aeropuertos, como ya habían sostenido anteriormente.
- (145) Las autoridades italianas insisten también en el hecho de que una empresa de asistencia en tierra no vinculada a un gestor aeroportuario y que no ostente una posición dominante en el mercado en una determinada escala aeroportuaria puede seguir una estrategia comercial consistente en centrarse únicamente en los servicios considerados rentables. Esta estrategia no pudo haber sido adoptada por SEA Handling, la cual, al ser una filial controlada por el gestor aeroportuario y teniendo en cuenta las obligaciones que recaen sobre este, frente a la autoridad de regulación del sector (ENAC), de garantizar en las escalas de Linate y Malpensa el cumplimiento continuo y eficaz de toda la gama de servicios de asistencia en tierra enumerados exhaustivamente en la Directiva 96/67/CE, no podría optar por prestar únicamente los servicios económicamente más convenientes o solo en determinadas horas del día.
- (146) Las autoridades italianas cuestionan la afirmación según la cual muchas empresas europeas de asistencia en tierra obtendrían importantes márgenes de rentabilidad. En 2009, los siete mayores operadores del mercado italiano registraron pérdidas (Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling, SAGA y la propia SEA Handling). Solamente SAGAT Handling, que representaría una parte muy reducida del mercado italiano de la asistencia en tierra, obtuvo beneficios, aunque modestos, según las autoridades italianas.



- (147) No obstante, por lo que se refiere a la comparación entre los resultados económicos de SEA Handling y los de algunas otras empresas que operan en el sector, tanto en Italia como en Europa, como SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport y Menzies, las autoridades italianas creen que tales empresas no son comparables a SEA Handling. Piensan, además, que estas consideraciones no aportan nada al análisis del criterio del inversor privado, y que habría más bien que preguntarse si hay otros operadores comparables a SEA Handling cuyos accionistas, aunque privados, toman decisiones análogas a las de SEA. La organización de las actividades de SAGAT Handling y SEA Handling presentaría un nivel de complejidad distinto. En cuanto a Menzies aviation y a Swissport, empresas independientes de servicios de asistencia en tierra que operan en el marco de una red internacional, los indicadores económicos de tales empresas no podrían compararse útilmente a los de SEA Handling, por las razones ya expuestas por las autoridades italianas.
- (148) Con respecto a la excesiva incidencia del coste del personal en el volumen de negocios de SEA Handling frente a la media registrada en el sector y al hecho de que esto indicaría el no cumplimiento del criterio del inversor privado, las autoridades italianas afirman que este argumento no tiene en cuenta la diversidad existente entre los distintos operadores. En concreto, piensan que los operadores que, como SEA Handling, son el fruto de una separación de las actividades de asistencia en tierra y las de gestión aeroportuaria se enfrenten inevitablemente, al menos durante los primeros años de actividad, a un coste de la mano de obra más elevado que el de los nuevos operadores.
- (149) Las autoridades italianas creen, por consiguiente, que para las empresas controladas por un gestor aeroportuario que desarrollan la totalidad de las actividades de asistencia en tierra, la incidencia media de los costes del personal en el volumen de negocios debe fijarse en el 70-75 %. Este coste superior se debería a que dichas empresas emplean a un personal sumamente cualificado, dotado de un óptimo conocimiento del sector y de las normas y procedimientos que lo regulan, además de ser capaces de desarrollar toda la gama de las actividades de asistencia en tierra. Por consiguiente, el accionista/gestor aeroportuario, aun teniendo interés en reducir progresivamente la incidencia del coste de la mano de obra, atribuiría una importancia aun mayor a la conservación de la experiencia acumulada, por un lado, y a la integración con las actividades de asistencia en tierra, por otro, que tienen un gran valor estratégico para el grupo. Además, las autoridades italianas precisan que los nuevos operadores del mercado no cargan con costes históricos resultantes de contratos preexistentes.
- (150) Por otra parte, las autoridades italianas han querido presentar una evolución de la incidencia del coste de la mano de obra en el volumen de negocios, muy distinta de la que se describe en las observaciones de [...] y que muestra una tendencia positiva durante el período 2002-2011, situándola en 2010 en poco menos del 80 % y con una tendencia a acercarse al nivel medio de los operadores de asistencia en tierra independientes, levemente inferior al 70 %.
- (151) Por lo que se refiere a las presuntas ayudas indicadas por [...], las autoridades italianas refutan lo que consideran meras suposiciones carentes de todo fundamento y de pruebas que las respalden.
- (152) Ante todo, por lo que se refiere a los servicios (empuje, remolque, transporte de pasajeros en pista), para los que SEA Handling utiliza a SEA, las autoridades italianas indican que están regulados por contratos de subcontratación a título oneroso (celebrados en condiciones de mercado), tal y como se declara tanto en los acuerdos con los transportistas clientes como en el certificado expedido por el ENAC. Precisan asimismo que el acceso a estos servicios se concede de manera no discriminatoria a cualquier operador que lo solicite y que la externalización de algunos servicios constituye una práctica común en el sector italiano de la asistencia en tierra.
- (153) Por lo que respecta a la afirmación de que SEA Handling utilizaría gratuitamente a empleados de SEA para la prestación de los servicios de asistencia en tierra, las autoridades italianas afirman que es infundada y que, con la separación de la rama de actividad de los servicios de asistencia en tierra, todas las competencias necesarias para la prestación de tales servicios se habrían asignado a los centros de coste de SEA Handling.
- (154) Por último, en cuanto a la presunta concesión, por parte de SEA, de mejores condiciones de entrada en las escalas milanesas (mediante descuentos), a los nuevos operadores a condición de que estos elijan a SEA Handling frente a los operadores competidores, las autoridades italianas consideran esta afirmación totalmente infundada, carente de la más mínima comprobación y desmentida, además, por los hechos, ya que importantes operadores como Gulf Air en Malpensa y Air Malta, Air Baltic y Carpatair en Linate han elegido a prestadores competidores de SEA Handling.
- (155) Por último, por lo que se refiere a la aplicación a los empleados de SEA Handling del contrato colectivo de SEA en lugar del nuevo acuerdo colectivo específico aplicable a los trabajadores del sector de la asistencia en tierra, [...], aunque este último resultaría más ventajoso que el primero desde el punto de vista económico y normativo, las autoridades italianas desean ante todo subrayar que, independientemente de los contenidos y de la aplicación del acuerdo en cuestión, la objeción formulada no tendría importancia para los fines del presente procedimiento, dado que se refiere a un acontecimiento que queda fuera del período de tiempo cubierto por dicho procedimiento.

- (156) En todo caso, las autoridades italianas afirman que, a la luz del contrato colectivo, caracterizado por una parte general común y tres secciones específicas, negociadas autónomamente por cada una de las asociaciones representativas interesadas (Assoaeroporti, Assohandlers y Assocatering), SEA Handling aplicaría a sus empleados la parte general de este acuerdo, además de la normativa específica negociada por Assoaeroporti, ya que SEA Handling no podía dejar de cumplir los acuerdos anteriormente suscritos con las organizaciones sindicales, como se desprende del acuerdo sindical de 4 de febrero de 2002 <sup>(27)</sup>, donde se dice que «SEA Handling aplicará el contrato colectivo suscrito por Assoaeroporti y las organizaciones sindicales».

#### 7. INFORMACIONES ADICIONALES PRESENTADAS EL 28 DE JUNIO DE 2012

- (157) A raíz de la reunión del 19 de junio de 2012, el Ayuntamiento de Milán formuló nuevas observaciones sobre su valoración de las medidas examinadas, y en particular sobre el «carácter interno al grupo SEA del saneamiento de SEA Handling», sobre el modelo de empresa elegido por SEA para el desarrollo de los aeropuertos cuya gestión tiene a su cargo y sobre la necesidad de distinguir los diversos períodos investigados.

##### *Carácter interno al grupo SEA del saneamiento de SEA Handling*

- (158) Ante todo, las autoridades milanesas recalcan que SEA no ha tenido jamás que recurrir al apoyo financiero de sus accionistas (Ayuntamiento y Provincia de Milán) para obtener apoyo financiero. Por el contrario, las autoridades públicas en cuestión han percibido considerables dividendos del grupo SEA, equivalentes a 550 millones EUR durante el período 2002-2012.
- (159) Según las autoridades milanesas, no se puede en absoluto dar por hecho —sino que está más bien por demostrar— que si SEA hubiera decidido no sanear la empresa de asistencia en tierra y contratar los servicios de un operador independiente, las autoridades públicas habrían extraído de ello un beneficio financiero aún más elevado. Esto se debe esencialmente a la dificultad de conseguir de operadores terceros, a precios interesantes, todos los servicios de asistencia en tierra que SEA, en calidad de gestor aeroportuario, tiene la obligación de prestar a todos los operadores y pasajeros de modo continuado, accesible y completo, de acuerdo con la normativa vigente, a la dificultad de mantener un control sobre la calidad del servicio, condición indispensable para la competitividad del aeropuerto y la recuperación de tráfico (que SEA ha podido efectivamente lograr gracias al modelo de empresa escogido), y a la intrínseca relación entre el susodicho modelo de empresa y el modelo de *hub* aeroportuario (especialmente tras el *de-hubbing* de Alitalia del aeropuerto de Milano Malpensa y la necesidad de desarrollar un plan de *self-hub* o *virtual hub*). El Ayuntamiento de Milán no tiene constancia de valoraciones desarrolladas por la Comisión (o por expertos independientes contratados por ella) que sirvan para cuestionar estas afirmaciones.
- (160) Por fin, las autoridades milanesas creen necesario subrayar que, precisamente por la ausencia de flujos financieros procedentes de los accionistas públicos de SEA y por la correspondencia de la decisión de saneamiento de SEA Handling con los objetivos estratégicos de SEA, una eventual valoración de las medidas examinadas como ayuda estatal debería ir acompañada de la prueba de la imputabilidad al Estado de cada decisión de cobertura de las pérdidas con referencia a todo el período bajo examen y, con mayor razón, con relación a la segunda fase (a partir de 2007), a la que no pueden aplicarse las consideraciones (cuestionadas por el Ayuntamiento de Milán) contenidas en el acto de incoación del procedimiento.

##### *El modelo de empresa del grupo SEA*

- (161) Las autoridades milanesas insisten en el modelo elegido, es decir, la opción de no externalizar los servicios de asistencia en tierra, y repiten que dicho modelo privilegia el desarrollo del aeropuerto a largo plazo. Según las autoridades milanesas, esta visión prevalece en una perspectiva de grupo cuando el sistema aeroportuario en cuestión desarrolla funciones de *hub*. Según las autoridades milanesas, la gestión de un sistema aeroportuario basado en la presencia de un *hub carrier* o en el desarrollo de actividades *hub*, en razón del elevado nivel de complejidad del sistema, requiere la prestación directa por parte del gestor de algunos servicios aeroportuarios, incluidos los de asistencia en tierra, con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz de la escala. Las autoridades milanesas citan en este sentido el ejemplo de los aeropuertos de Fráncfort, Viena y París. La elección está justificada, según las autoridades milanesas, por las siguientes consideraciones:
- a) la elección era coherente con el objetivo de SEA de desarrollar la actividad del aeropuerto de Milano Malpensa en términos de *hub*, lo que requiere un control, un seguimiento y una gestión constantes de las actividades de asistencia en tierra prestadas al *hub carrier*, y cobra aún una mayor importancia cuando se persigue un modelo de *self-hub* o *virtual hub*. Según las autoridades milanesas, el modelo de *self-hub* o *virtual hub* consiste en el desarrollo de la escala en términos de *hub*, sin la presencia de uno o más *hub carriers*. En este modelo, el gestor aeroportuario es en efecto quien ofrece directamente a sus usuarios la posibilidad de utilizar la escala como *hub* y coordina los vuelos de llegada y de salida de todos los transportistas que utilizan la escala, independientemente de la presencia de acuerdos de interconexión entre estos;

<sup>(27)</sup> La Comisión supone que las autoridades italianas se refieren en realidad al acuerdo sindical de 4 de abril de 2002 anteriormente mencionado.

- b) estaba respaldada por la circunstancia de que los más importantes y eficaces *hub* aeroportuarios de Europa continental habían optado por la misma solución;
- c) era necesaria para desarrollar el transporte de mercancías en los aeropuertos milaneses, sector en que la competencia entre aeropuertos europeos registra un fuerte crecimiento y la capacidad de atraer a nuevos transportistas también depende del grado de especialización de los servicios de asistencia en tierra ofrecidos. El modelo comercial elegido por SEA ha permitido el constante crecimiento de las actividades de carga en Milán, que ocupa el primer lugar en Italia y el sexto en Europa, con la mayor concentración de los transportistas *all-cargo* procedentes de los Países del Medio y Extremo Oriente (es decir, las zonas de mayor desarrollo económico mundial);
- d) estaba en consonancia con el modelo de empresa elegido para la valorización del capital de la propia empresa de gestión aeroportuaria, a los fines de su eventual privatización posterior.

***La distinción entre los períodos objeto de investigación a los fines de la evaluación de las medidas***

- (162) Las autoridades milanesas hacen referencia al plan empresarial 2003-2007 enviado a la Comisión tras la incoación del procedimiento de investigación formal. En su opinión, dicho plan demuestra que las intervenciones de SEA para cubrir las pérdidas se decidieron conforme al principio del inversor privado prudente.
- (163) Las autoridades milanesas creen sin embargo que el análisis del plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling debería demostrar en todo caso la conformidad del saneamiento de SEA Handling con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (en lo sucesivo, las «Directrices de reestructuración de 2004»<sup>(28)</sup>), dado que el saneamiento se llevó a cabo con una importante contribución de la filial, las intervenciones financieras se limitaron al mínimo indispensable para evitar una situación de insolvencia en el sentido de las disposiciones del Derecho de sociedades aplicables y SEA Handling dedicó todos sus esfuerzos al saneamiento, perdiendo cuotas de mercado en beneficio de los competidores y renunciando a algunas actividades periféricas con respecto a la actividad principal.
- (164) Las autoridades milanesas recuerdan que, aunque todo un abanico de acontecimientos exógenos, combinado con la difícil situación de partida de la empresa (que no nacía como una *start-up*, sino como el *spin-off* de un sector de actividades preexistente, pero con dificultades) y con la liberalización total del mercado de la asistencia en tierra en Italia, haya frustrado las expectativas del accionista de lograr el saneamiento perseguido en el quinquenio previsto, los esfuerzos desplegados en el primer período (no fácil) han demostrado que el saneamiento de SEA Handling era un objetivo concretamente realizable. Recuerdan asimismo que al final de ese período la empresa se encontraba en una situación económica y de productividad ya notablemente más favorable que la de 2002.
- (165) Por lo que respecta a la segunda fase de saneamiento, las autoridades milanesas hacen referencia a los planes estratégicos 2007-2012 y 2009-2016 del grupo SEA. Según esta empresa, está previsto alcanzar el punto de equilibrio en el transcurso del presente año (2012). Si, a pesar de estas pruebas, la Comisión mantuviera su opinión contraria, las autoridades milanesas opinan que debería analizar individualmente cada una de las intervenciones en el capital de SEA Handling para verificar las condiciones de existencia de la ayuda, y, en particular, la imputabilidad —firmemente negada— al Ayuntamiento de Milán.

**8. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA EN EL SENTIDO DEL ARTÍCULO 107, APARTADO 1, DEL TFUE**

- (166) A raíz del procedimiento de investigación formal incoado conforme al artículo 108, apartado 2, del TFUE, y habida cuenta de las argumentaciones presentadas en este ámbito por las autoridades italianas y las partes interesadas, la Comisión cree que las medidas en cuestión constituyen ayudas estatales incompatibles con el mercado interior en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, e ilegales en el sentido del artículo 108, apartado 3, del TFUE.
- (167) Por lo que se refiere al período objeto de esta decisión, la Comisión había invitado a Italia a facilitar algunas informaciones consideradas necesarias para valorar la compatibilidad de las medidas examinadas, explicitando el período considerado en el apartado 2.1 y en el punto 5 de la Decisión de incoar el procedimiento. En el punto 5, la Comisión pidió, pues, que le facilitaran: «el plan empresarial de la empresa SEA Handling de 2002 y las sucesivas modificaciones o cualquier documento relativo a la estrategia y al restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling; los resultados económicos de SEA Handling correspondientes a todo el período 2002-2009; los importes, la forma exacta de las compensaciones de las pérdidas y, en particular, los datos relativos al período que va de 2005 a hoy día».

<sup>(28)</sup> DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

- (168) En todo caso, se invitó a las autoridades italianas a presentar observaciones sobre todo el período examinado en la Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. En concreto, en el punto 42 de la decisión, la Comisión precisaba que: «la Comisión cree por tanto necesario examinar el período 2002-2010 para comprobar si en aquellos años SEA Handling recibió ayudas estatales ilegales en forma de compensaciones de la pérdidas».
- (169) Además, dado que las autoridades italianas no facilitaron las citadas informaciones para la totalidad del período explícitamente mencionado en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión volvió a precisar, en su carta de 11 de julio de 2011, qué documentos debían facilitarse y el período bajo examen.
- (170) A raíz de esta carta de la Comisión, las autoridades italianas presentaron sus observaciones y facilitaron los datos hasta 2010, en particular en su carta de 15 de septiembre de 2011.
- (171) Además, la Comisión observa que las medidas examinadas para el período 2006-2010 son del mismo tipo que las examinadas para el período anterior, es decir, aportaciones de capital para la compensación de las pérdidas de explotación, y fueron adoptadas por la misma entidad en beneficio de la misma empresa. La Comisión tenía, pues, el deber de examinar todo el período considerado en el contexto del presente procedimiento.
- (172) A la luz de todas las razones expuestas anteriormente, la Comisión considera que el período objeto de examen es el período que va de la fecha de creación de la empresa SEA Handling en 2002 hasta la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal el 23 de junio de 2010.
- (173) En primer lugar, la decisión intenta determinar si SEA Handling se configura como una empresa en crisis en el sentido de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 <sup>(29)</sup> y las Directrices de reestructuración de 2004 (véase el punto 8.1) Seguidamente, la Comisión analiza si las medidas bajo examen constituyen una ayuda estatal en favor de SEA Handling en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE (véase el punto 8.2), y también, finalmente, si esa ayuda puede declararse compatible con el mercado interior (véase el punto 8.3).

#### 8.1. CRISIS DE SEA HANDLING

##### *Sobre la base de las Directrices de reestructuración de 1999*

- (174) El punto 5 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 establece que «una empresa puede considerarse en crisis en caso de que haya desaparecido más de la mitad de su capital suscrito y se haya perdido más de una cuarta parte del mismo en los últimos doce meses, o [...] en caso de que reúna las condiciones establecidas en el derecho interno para someterse a un procedimiento de quiebra o insolvencia».
- (175) El punto 6 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis de 1999 establece que «la crisis de una empresa se evidencian, generalmente, por el nivel creciente de pérdidas, la disminución del volumen de negocios, el incremento de las existencias, el exceso de capacidad, la disminución del margen bruto de autofinanciación, el endeudamiento creciente, el aumento de los gastos financieros y el debilitamiento o desaparición de su activo neto».
- (176) El Tribunal ya ha tenido ocasión de confirmar que el hecho de que el punto 6 de las Directrices de reestructuración de 1999 mencione un incremento de las pérdidas no puede impedir a la Comisión considerar la presencia continua de pérdidas a lo largo de varios años consecutivos como un indicio de crisis financiera, aun cuando tales pérdidas no hayan aumentado <sup>(30)</sup>. La Comisión cree que las dificultades financieras de SEA Handling en 2002, es decir, en el momento en que se decidió la primera aportación de capital, eran evidentes. La situación de la empresa mejoró de forma significativa en el período 2003-2004. La empresa, efectivamente, se enfrentó a pérdidas sustanciales que generaron una pérdida de explotación acumulativa de más de 140 millones EUR en tres años.
- (177) El Tribunal estableció asimismo <sup>(31)</sup> que una reducción sustancial de la cuota de capital de una empresa es un factor relevante para indicar que una empresa está en crisis. La Comisión cree que las pérdidas continuas registradas por la empresa, la consiguiente reducción de la cuota de capital y la decisión de SEA de continuar con las aportaciones de capital objeto de la presente evaluación para hacer frente a dicha reducción demuestran claramente que la empresa estaba afrontando graves dificultades financieras durante todo el período examinado. En efecto, en los documentos Relazione e bilancio al 31 dicembre 2002, 2003 e 2004, la propia empresa declara pérdidas de SEA Handling superiores a un tercio del capital de esta última.

<sup>(29)</sup> DO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

<sup>(30)</sup> Sentencia del Tribunal de 3 de marzo de 2010 en los asuntos acumulados T-102/07 y T-120/07 Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH y MB System GmbH & Co. KG/Comisión Europea, Rec. 2010, p. II-585.

<sup>(31)</sup> Sentencia del Tribunal de 11 de septiembre de 2012 en el asunto T-565/08, Corsica Ferries France/Comisión, Rec. 2005, p. II-2197, punto 105.

- (178) El Tribunal consideró asimismo <sup>(32)</sup> que la lista de los factores económicos indicativos de la situación de crisis en que se encuentra una empresa contenidos en las Directrices de reestructuración de 1999 no es exhaustivo. En el caso de SEA Handling, la Comisión observa que la deuda de la empresa pasó de 250,3 millones EUR en 2002 a 310,6 millones EUR en 2003, y solo disminuyó ligeramente en 2004, año en que alcanzó el nivel de 259,3 millones EUR. El valor neto de los activos de SEA Handling disminuyó asimismo, pasando de 35,1 millones EUR en 2002 a 34,8 millones EUR en 2003. Estos indicadores evidencian también las dificultades financieras afrontadas por la empresa en 2002 y 2003.
- (179) Además, la Comisión observa que la Relazione e bilancio al 31 dicembre 2003 hace referencia al «resultado negativo de SEA Handling, cuyos costes seguían siendo demasiado altos con respecto a su cuota de mercado independientemente del beneficio parcial resultante de los acuerdos sobre la mano de obra. La perspectiva de una ulterior reducción del volumen de las actividades de asistencia en los años futuros no permitirá a la empresa alcanzar la paridad económica en los plazos previstos». Análogamente, en la Relazione e bilancio al 31 dicembre 2004, se afirma que «restablecer la rentabilidad de SEA Handling en los próximos años sigue siendo difícil teniendo en cuenta, también, la creciente competitividad del mercado a raíz de la entrada de nuevos operadores». Hay afirmaciones análogas en la Relazione e bilancio al 31 dicembre 2005.
- (180) Por último, la Comisión observa que el hecho de que la empresa estuviera en crisis en el momento de la primera aportación de capital también ha sido varias veces confirmado por las autoridades italianas y la propia SEA <sup>(33)</sup>, y por los numerosos planes empresariales presentados a la Comisión. Basta con recordar que el plan empresarial consolidado 2002-2006 preveía una recuperación gradual de la rentabilidad de las actividades de asistencia para 2003 (p. 31). Además, la propia SEA Handling confirmó en sus observaciones a la Decisión de incoar el procedimiento que no habría estado en condiciones de compensar las citadas pérdidas durante el período 2003-2005. Si tales pérdidas no hubieran sido cubiertas por SEA, la empresa habría sido insolvente.

#### ***Sobre la base de las Directrices de reestructuración de 2004***

- (181) La Comisión observa que la definición de empresa en crisis se ha mantenido sustancialmente idéntica en las Directrices de reestructuración de 2004. En particular, las disposiciones a que se refieren los puntos 5 y 6 de las Directrices de reestructuración de 1999 se recogen en los 10 y 11 de las Directrices de reestructuración de 2004.
- (182) Además, el punto 11 de las Directrices de reestructuración de 2004 aclara que: «aun en los casos en que no se produce ninguna de las circunstancias mencionadas en el punto 10, una empresa puede considerarse en crisis, en particular cuando estén presentes los síntomas habituales de una empresa en crisis, como el nivel creciente de pérdidas, la disminución del volumen de negocios, el incremento de las existencias, el exceso de capacidad, la disminución del margen bruto de autofinanciación, el endeudamiento creciente, el aumento de los gastos financieros y el debilitamiento o desaparición de su activo neto».
- (183) La Comisión observa que ni la deuda de la empresa, ni el valor neto de las actividades mejoraron de manera significativa en el período 2004-2010. SEA Handling, además, registró pérdidas durante todo el período 2004-2010. La situación empeoró en 2007 cuando la empresa registró una pérdida de explotación de más de 59 millones EUR, seguida por una pérdida de explotación de 52,4 millones EUR en 2008. El volumen de negocios experimentó una reducción global en el período 2004-2010, pasando de 177,4 millones EUR en 2004 a 125,9 millones EUR en 2010. Además, en el período 2004-2010, SEA Handling recibió aportaciones de capital por más de 270 millones EUR.
- (184) Algunos documentos presentados por las autoridades italianas confirman que SEA Handling se enfrentó también a dificultades financieras después de 2004. Así, por ejemplo, el acta de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 31 de mayo de 2007 explica que SEA Handling necesita una profunda reorganización y eso presupone que las medidas adoptadas anteriormente no fueron suficientes para solucionar las dificultades de la empresa. Análogamente, el acta de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 21 de diciembre de 2006 hace referencia a la intervención de uno de sus miembros que confirmaba que la situación de SEA Handling era todavía «seriamente alarmante».
- (185) Estos elementos demuestran que SEA Handling debe considerarse una empresa en crisis en el sentido del punto 11 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, que establece que una empresa pueda considerarse en crisis «cuando estén presentes los síntomas habituales, como el nivel creciente de pérdidas, la disminución del volumen de negocios, el incremento de las existencias, el exceso de capacidad, la disminución del margen bruto de autofinanciación, el endeudamiento creciente, el aumento de los gastos financieros y el debilitamiento o desaparición de su activo neto».

<sup>(32)</sup> Véase la nota 32.

<sup>(33)</sup> Por ejemplo, el anexo 12 de las observaciones de las autoridades italianas de 14 de noviembre de 2011.



- (186) Con relación a todo lo anterior, la Comisión está segura de que SEA Handling podía considerarse una empresa en crisis cuando se decidieron las medidas. Esto está asimismo justificado si se considera la situación de pérdidas de las actividades de asistencia en tierra existente ya antes de su transferencia a la entidad jurídica SEA Handling en 2002. Los notables y recurrentes desequilibrios entre los ingresos y los costes, además de las recurrentes pérdidas de SEA Handling, permiten caracterizarla como una empresa en crisis durante todo el período objeto de investigación <sup>(34)</sup>.

## 8.2. EXISTENCIA DE UNA AYUDA ESTATAL

- (187) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (188) Para que una medida nacional pueda definirse como ayuda estatal, deben cumplirse las siguientes condiciones acumulativas: 1) la medida en cuestión se ha otorgado mediante fondos estatales; 2) la ventaja es selectiva y confiere una ventaja económica, y 3) la medida en cuestión falsea o amenaza falsear la competencia, y afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros <sup>(35)</sup>.
- (189) Se ilustran a continuación las razones que inducen la Comisión a creer que las medidas en cuestión cumplen estas condiciones acumulativas.

### 8.2.1. SOBRE LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS ESTATALES Y SOBRE LA IMPUTABILIDAD DE LAS MEDIDAS AL ESTADO

- (190) Es oportuno, en primer lugar, recordar que el concepto de fondos estatales incluye las ayudas concedidas directamente por el Estado, pero también las concedidas por entes públicos o privados instituidos o nombrados por él para gestionar la ayuda. Este concepto «comprende todos los medios económicos que las autoridades públicas pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida que se discute no estén de manera permanente en poder de Hacienda, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales» <sup>(36)</sup>.
- (191) Los recursos utilizados para cubrir las pérdidas de SEA Handling tienen un origen público, ya que proceden de SEA, cuyo capital, durante el período objeto de examen, pertenecía en un 99,12 % al Ayuntamiento y a la Provincia de Milán <sup>(37)</sup>. Desde este punto de vista, el hecho de que las transferencias fueran efectuadas por SEA y no por los citados entes locales no permite excluir su origen público. De cualquier modo, es preciso determinar en este caso si la acción del organismo en cuestión puede considerarse el resultado de un comportamiento imputable a las autoridades públicas.
- (192) La Comisión confirma su valoración inicial de la imputabilidad de las medidas a las autoridades italianas, y más concretamente al Ayuntamiento de Milán. En primer lugar, es preciso subrayar que las propias autoridades italianas han reconocido en sus observaciones de 15 de septiembre de 2010 que el Ayuntamiento ejerce un control sobre SEA, nombrando a los miembros del consejo de administración (*consiglio di amministrazione*) y al órgano de vigilancia (*collegio sindacale*). En segundo lugar, la Comisión reafirma la pertinencia de los indicios de imputabilidad ya señalados en la Decisión de incoar el procedimiento. Tales indicios son válidos para todo el período examinado y para todas las aportaciones de capital tomadas en consideración en la presente Decisión.
- (193) Con carácter preliminar, la Comisión recuerda que, como ya explicó en su momento el Tribunal en la sentencia *Stardust Marine*, «resulta necesario analizar además si resulta procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas. A este respecto, no cabe exigir una demostración, basada en instrucciones concretas, de que las autoridades públicas incitaron específicamente a la empresa pública a adoptar las medidas de ayuda de que se trate. En efecto, por una parte, habida cuenta de las estrechas relaciones existentes entre el Estado y las empresas públicas, existe un peligro real de que a través de ellas se concedan ayudas estatales con poca transparencia y sin respetar el régimen de ayudas estatales que establece el Tratado» <sup>(38)</sup>.

<sup>(34)</sup> Evidentemente, la mejora de la situación económica de la empresa que puede resultar de la eventual concesión reiterada de ayudas estatales incompatibles no puede invocarse para demostrar que la empresa ha superado sus dificultades financieras. En efecto, tales ayudas solo deberían concederse si son compatibles con el Tratado y de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 108, párrafo 3, del TFUE.

<sup>(35)</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 10 de enero de 2006 en el asunto C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, Rec. 2006, p. I-289, punto 129.

<sup>(36)</sup> Sentencia *Stardust Marine*.

<sup>(37)</sup> En diciembre de 2011, el 29,75 % del capital de SEA se vendió al fondo privado Fondi italiani per le infrastrutture (F2i).

<sup>(38)</sup> Sentencia *Stardust Marine*, puntos 52 y 53.

- (194) El Tribunal estableció asimismo que, para demostrar la imputabilidad, la Comisión puede basarse en «cualquier otro indicio de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto de que se trate o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida» <sup>(39)</sup>.
- (195) El primer indicio, constituido por el contenido de numerosos documentos <sup>(40)</sup>, indica que la cobertura de las pérdidas de SEA Handling por parte de SEA se efectuó a petición del Ayuntamiento, o al menos con su participación activa. La Comisión confirma su valoración de los documentos en cuestión, que demuestran claramente la implicación del Ayuntamiento de Milán en la gestión de SEA Handling a través de SEA, en particular con el fin de mantener los niveles de empleo.
- (196) Esto se desprende singularmente del acta del acuerdo sindical formalizado entre SEA y los sindicatos el 4 de abril de 2002, cuyo texto reza en concreto que «SEA [...] se ha comprometido a [...] apoyar la compensación de las pérdidas con el fin de mantener el equilibrio financiero y patrimonial de SEA Handling SpA» y que tales compromisos están garantizados «por el acuerdo suscrito por el Ayuntamiento de Milán en calidad, también, de accionista con mayoría absoluta (de SEA SpA), por las transferencias efectuadas, por los recursos financieros no sujetos a las limitaciones legales transferibles de SEA SpA a SEA Handling SpA y por la consistencia patrimonial y financiera de SEA...» <sup>(41)</sup>.
- (197) Del mismo modo, todos los textos mencionados en la Decisión de incoar el procedimiento (secciones 2.4.2 y 3.1.1.2) <sup>(42)</sup> demuestran la injerencia del Ayuntamiento de Milán en la gestión de SEA Handling a través de SEA, en particular con el fin de mantener los niveles de empleo.
- (198) La Comisión cree que la intervención de las autoridades italianas, especialmente en el marco de la reunión de 26 de marzo de 2002, condicionó las decisiones de SEA sobre su filial SEA Handling. En el acuerdo celebrado en esa fecha, el Ayuntamiento de Milán asumió compromisos precisos con un impacto directo en la gestión de SEA Handling y en el papel de SEA con respecto a su filial; además, el Ayuntamiento se comprometió a supervisar la aplicación del citado acuerdo, evaluando periódicamente sus fases de ejecución. La implicación del Ayuntamiento de Milán no es por lo tanto un elemento anodino y sin importancia, como sugieren las autoridades italianas y SEA. Por consiguiente, SEA no podía ignorar los compromisos y las exigencias planteadas por la autoridad pública/accionista de control en ese acuerdo, sino que tuvo que tenerlos en cuenta en el momento de la adopción de las medidas relativas a la gestión de SEA Handling. La Comisión cree además que las medidas de compensación de las pérdidas estuvieron más que «condicionadas» por el compromiso asumido por el Ayuntamiento de Milán en el acuerdo de 26 de marzo de 2002, y que tales medidas constituyen en realidad la consecuencia de ese compromiso.
- (199) La Comisión rechaza la afirmación según la cual el Ayuntamiento de Milán no habría asumido ninguna función al suscribir dicho compromiso y se habría limitado sencillamente a confirmar a los sindicatos la estrategia de mantenimiento del empleo adoptada por SEA.
- (200) La Comisión cree que el hecho de que el Ayuntamiento no participara en la firma de los acuerdos sindicales posteriores al acuerdo de 26 de marzo de 2002 no permite ignorar la significativa influencia de este en los acuerdos sindicales que siguieron. En particular, las referencias al compromiso del Ayuntamiento incluidas en los acuerdos sindicales de 4 de abril de 2002 y 9 de junio de 2003 demuestran suficientemente la importancia del acuerdo de 26 de marzo de 2002 y su influencia en los acuerdos sindicales posteriores. Por otra parte, SEA precisó que el acuerdo sindical de 4 de abril de 2002 todavía era aplicable y que tenía que seguir respetando sus disposiciones. Las autoridades italianas sostienen asimismo que SEA Handling no podía sustraerse a la obligación de cumplir los acuerdos suscritos anteriormente con los sindicatos y despedir al personal, lo que demuestra, según la Comisión, el peso de tales acuerdos y, por lo tanto, la implicación de las autoridades públicas.
- (201) Por último, la Comisión identificó otros elementos que indican que el Ayuntamiento de Milán siempre ha estado implicado en las decisiones importantes adoptadas por SEA con respecto a SEA Handling. Del acta del consejo de administración de SEA de 31 de mayo de 2007 relativa a la presentación ante el consejo de administración del plan empresarial de SEA (que, según las autoridades italianas, tenía que servir también de plan empresarial de SEA Handling), se desprende que dicho plan se presentó al accionista mayoritario de SEA, que emitió su propia opinión. A continuación, según se desprende del acta del consejo de administración de SEA Handling de 13 de junio de 2008, relativa a la ejecución del plan estratégico de SEA Handling 2009-2016, el presidente del consejo subrayó que el plan estratégico se había consensuado con el Ayuntamiento/accionista. La Comisión cree que ambos documentos permiten suponer que el papel del Ayuntamiento fue más allá del de un accionista normal que habría sido informado de las decisiones operativas del consejo de administración y las habría valorado principalmente a través de los organismos internos de la empresa y sus comunicados oficiales. Así pues, la insistencia en el hecho de que el plan

<sup>(39)</sup> Sentencia Stardust Marine, punto 56.

<sup>(40)</sup> En particular, el acuerdo sindical formalizado el 26 de marzo de 2002 entre la Administración del Ayuntamiento de Milán, SEA y las organizaciones sindicales, el acta del acuerdo formalizado entre SEA y las organizaciones sindicales con fecha de 4 de abril de 2002 y el acta del acuerdo formalizado entre SEA, SEA Handling y las organizaciones sindicales con fecha de 9 de junio de 2003.

<sup>(41)</sup> Véase el último considerando (premisa) del acta del acuerdo sindical entre SEA y los sindicatos de 4 de abril de 2002. La idea de que los compromisos asumidos por SEA con respecto a SEA Handling están garantizados por el accionista mayoritario también se confirma en el cuarto considerando y al final de la sección 2 del mismo documento.

<sup>(42)</sup> Estas secciones de la Decisión de incoar el procedimiento deben considerarse como parte integrante de la presente Decisión.

empresarial se había consensuado antes con el accionista confirma el papel predominante de este en las decisiones estratégicas de SEA. Ese papel también se refleja en los hechos mencionados en el punto 51 de la Decisión de incoar el procedimiento y el punto 35 de la presente Decisión (un miembro de la junta municipal de Milán pidió al presidente de SEA y al alcalde de Milán comparecer ante la comisión de transportes del Ayuntamiento para explicar cómo pensaban relanzar el papel de SEA Handling) y en los puntos 69 y 70 de la Decisión de incoar el procedimiento (con referencia a los estrechos vínculos existentes entre los más altos directivos de SEA y SEA Handling, cuyos nombramientos son controlados por el Ayuntamiento).

- (202) La Comisión confirma asimismo la pertinencia del segundo indicio de imputabilidad constatado, constituido por las relaciones de especial dependencia mantenidas por los administradores y directivos de SEA con el Ayuntamiento de Milán.
- (203) En este sentido, contrariamente a lo que sostienen las autoridades italianas, la Comisión solo considera un indicio las declaraciones aparecidas en artículos de prensa cuando estas se refieren a hechos comprobados<sup>(43)</sup>. La Comisión observa al respecto que ni las autoridades italianas ni SEA han negado los hechos en cuestión, ni formulado comentario alguno sobre el hecho de que la alcaldesa de Milán, Letizia Moratti, haya exigido y conseguido en 2006 la dimisión del Sr. Bencini, a la sazón presidente y administrador delegado, dos años antes del término natural de su mandato<sup>(44)</sup>.
- (204) En todo caso, la Comisión subraya al respecto que el abogado general en el asunto Stardust Marine declaró que «a causa de las dificultades de la prueba y del peligro evidente de elusión», los indicios de la intervención del Estado pueden también deducirse de simples «artículos periodísticos»<sup>(45)</sup>.
- (205) Por lo que se refiere al hecho de que, según SEA, los artículos de prensa y los hechos que allí se recogen se remontan al año 2006 y no podrían «demostrar» nada sobre la influencia ejercida por el Ayuntamiento sobre SEA, la Comisión cree que los indicios relativos a la dependencia de los administradores indican el contexto general del funcionamiento de SEA y, por ende, el contexto en que se adoptaron las decisiones anuales de cobertura de las pérdidas de SEA Handling. En todo caso, el examen de la Comisión cubre también el período posterior a 2006.
- (206) En tercer lugar, por lo que se refiere a las cartas de dimisión en blanco entregadas por los administradores de SEA al alcalde de Milán, la Comisión no comparte la afirmación de SEA y de las autoridades italianas según la cual tales cartas, que supuestamente tendrían solo un valor moral y no jurídico, no tendrían la capacidad de condicionar las acciones de los miembros del consejo de administración. La Comisión piensa en realidad que esta práctica no podía tener otro fin que el de reforzar el control del Ayuntamiento de Milán sobre los administradores de SEA, reforzando de manera unívoca el poder de sancionar la actuación de los administradores, que el Ayuntamiento solo habría debido ejercer dentro de los límites de sus derechos de accionista de SEA. Por lo demás, aun cuando tales cartas solo tuvieran un valor moral, cosa bastante improbable, constituirían de cualquier modo una confirmación de la injerencia de las autoridades públicas en la gestión de SEA. En todo caso, la Comisión recuerda que en la página 37 de sus observaciones de 15 de septiembre de 2010 las autoridades italianas confirmaban que, más que tener un valor puramente moral, tales cartas impedían jurídicamente al administrador en cuestión exigir una indemnización por la resolución indebida y anticipada del contrato de trabajo conforme al Código Civil italiano. El Ayuntamiento, que controla la asamblea de accionistas, ejerce un control muy estrecho sobre los administradores en la medida en que, aun cuando estos actúan en interés de la empresa, pueden ser expulsados por la asamblea sin tener derecho por ello a ningún reembolso por la resolución anticipada del contrato. Por lo que se refiere específicamente al argumento formulado por SEA Handling según el cual las cartas de dimisión no se vieron de ningún modo influenciadas por el consejo de administración, dado que este no había accedido a la solicitud del accionista público de distribuir los dividendos extraordinarios de 250-280 millones EUR, la Comisión observa que el acta de la asamblea de SEA de 24 de febrero de 2006 aclaraba que la distribución de los dividendos extraordinarios de hasta 200 millones EUR habría permitido a la empresa mantener una tasa de endeudamiento acorde con el índice medio de empresas comparables, y garantizado una flexibilidad financiera suficiente. En segundo lugar, la Comisión observa que ese mismo documento especifica que el nivel de los dividendos había sido fijado en 200 millones EUR por SEA sobre la base de consideraciones objetivas y representaba el nivel máximo que la empresa podía distribuir sobre la base de los indicadores financieros del momento. En efecto, la Relazione sulla gestione de 2006 confirma el aumento del índice de endeudamiento (que en 2006 se duplicó con respecto a 2005), debido, en parte, a la menor liquidez resultante del reparto de dividendos extraordinarios entre los accionistas. Por lo tanto, si SEA hubiera distribuido dividendos más altos, habría sido más difícil compensar las pérdidas de SEA Handling aquel año. Por otra parte, el hecho de que un accionista pueda pedir en determinadas ocasiones unos determinados dividendos pero la dirección distribuya un importe menor parece un acontecimiento normal en la vida de una empresa y no está en contradicción con el hecho de que la gestión pueda estar estrechamente controlada por ese accionista.

<sup>(43)</sup> La Comisión remite a los artículos de prensa mencionados en el punto 67 de la Decisión de incoar el procedimiento. Véase también «SEA, nuovo attacco della Provincia», *La Repubblica*, 25 de febrero de 2006, y «SEA, Penati chiede le dimissioni del consiglio», *L'Unità*, 25 de febrero de 2006.

<sup>(44)</sup> Véase: [http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli\\_del\\_17\\_novembre\\_2006.html](http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html)

<sup>(45)</sup> Conclusiones en el asunto Stardust Marine, punto 68.

- (207) La Comisión cree que la mencionada práctica constituye el reflejo objetivo de una situación de dependencia. La Comisión, aun no pudiendo valorar la efectiva influencia *a posteriori* que pudo tener esta práctica, cree que las cartas en cuestión tenían ciertamente la capacidad de condicionar con su mera existencia (*a priori*) la actuación de los miembros del consejo de administración nombrados por el Ayuntamiento de Milán. Las autoridades públicas ni siquiera necesitaban hacer referencia a tales cartas para ejercer su influencia, ya que es evidente que su mera existencia colocaba a los administradores en una posición de sumisión con respecto al alcalde de Milán.
- (208) En cuanto a las aclaraciones facilitadas por las autoridades italianas sobre la designación de los miembros del consejo de administración, la Comisión subraya que el Ayuntamiento, *de facto*, « nombra a los miembros del consejo de administración ». Esto se desprende claramente del hecho de que, como han declarado las autoridades italianas, el Ayuntamiento designa a los administradores, que seguidamente son nombrados por la asamblea general, a la que pertenece el Ayuntamiento como accionista mayoritario. Este criterio orgánico del control del Ayuntamiento sobre SEA no es de por sí suficiente para demostrar el efectivo ejercicio del control por parte del Ayuntamiento sobre SEA en el caso que nos ocupa, pero contribuye a la demostración.
- (209) Por lo que respecta a los « contraindicios » invocados por las autoridades italianas, dirigidos a demostrar la no imputabilidad de las medidas al Estado, a saber, el hecho de que a algunos miembros del Consejo municipal se les haya denegado en más de una ocasión el acceso a documentos internos de SEA, la Comisión los considera dudosos, por cuanto el simple respeto de las reglas formales contempladas en el Código Civil italiano de no divulgar los datos internos de una empresa (como las actas del consejo de administración) no excluye la efectiva influencia del Ayuntamiento sobre SEA, tanto en términos generales como en el caso que nos ocupa. Por otra parte, la Comisión subraya que los miembros del Consejo municipal que a los que se denegó el acceso a determinados documentos pertenecían a la oposición y no formaban parte del órgano ejecutivo del Ayuntamiento. Cuando afirma que el Ayuntamiento de Milán mantiene con SEA una relación de dependencia con respecto a sí mismo, la Comisión se refiere más concretamente a las autoridades que ejercen el poder de decisión en el Ayuntamiento, capaces de influenciar la gestión de la empresa.
- (210) En cuarto lugar, en general, dada la importancia de las operaciones de los aeropuertos de Malpensa y Linate en el contexto socioeconómico local y su papel fundamental en el marco de las distintas políticas, como la política de transporte, la política de desarrollo regional o la de planificación territorial, las autoridades públicas locales no están, por lo general, « ausentes » cuando el operador del aeropuerto adopta decisiones importantes para el funcionamiento y el desarrollo a largo plazo de tales infraestructuras, *a fortiori* cuando la autoridad es también el accionista mayoritario del gestor aeroportuario. La Comisión observa que las autoridades italianas confirman en sus observaciones el alcance político de las medidas en cuestión. En el caso que nos ocupa, la Comisión subraya además que las medidas de compensación de las pérdidas de SEA Handling fueron al menos parte integrante de la estrategia del grupo SEA, como explican las autoridades italianas en sus observaciones.
- (211) En quinto lugar, la Comisión cree que las medidas de compensación de las pérdidas, puestas en práctica mediante ampliaciones del capital de SEA Handling, no fueron medidas de gestión corriente, sino medidas excepcionales. El carácter extraordinario de las medidas se refleja tanto en términos económicos, dada la entidad de los importes en cuestión (cada compensación de las pérdidas supuso una ampliación de capital de varios millones de euros), como en términos políticos, dado el impacto previsto de las medidas en el mantenimiento del empleo.
- (212) Dada su naturaleza excepcional, las medidas no fueron, pues, adoptadas de forma autónoma por el consejo de administración de SEA, sino que fueron objeto de una aprobación explícita por parte de la asamblea general en la que el Ayuntamiento es accionista mayoritario, de conformidad con el estatuto de SEA y con los principios aplicables del Código Civil. No hay por lo tanto ninguna duda de que el Ayuntamiento estaba plenamente informado y aprobó las medidas, como se desprende de las actas de las asambleas generales. No solo impulsó tales medidas con su participación en el acuerdo de 26 de marzo de 2002, sino que además fue informado de cada medida de compensación de las pérdidas de SEA Handling, que aprobó sistemáticamente. Así pues, estas medidas excepcionales eran necesariamente imputables al Estado.
- (213) La Comisión recuerda que, en la sentencia Stardust Marine, el Tribunal declaró que podía ser un indicio de imputabilidad « cualquier otro indicio de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto de que se trate o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida, habida cuenta igualmente del alcance de esta, de su contenido o de las condiciones que establezca » <sup>(46)</sup>.
- (214) Por último, como se demuestra en el capítulo 8.2.3, también el hecho de que SEA no actuara de acuerdo con el criterio del inversor privado confirma la implicación de las autoridades públicas en las citadas medidas <sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> Sentencia Stardust Marine, punto 56.

<sup>(47)</sup> Conclusiones del abogado general F.G. Jacobs, presentadas el 13 de diciembre de 2001, en el asunto Stardust Marine, punto 67.



- (215) En el caso que nos ocupa, vista la importancia de las medidas en cuestión y los otros elementos contemplados en la presente Decisión y en la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión cree que dispone de indicios suficientes para demostrar la imputabilidad de las medidas en cuestión al Estado italiano, debido a la implicación del Ayuntamiento de Milán en las medidas de compensación de las pérdidas de SEA Handling, o a la improbabilidad de una falta de implicación de las autoridades públicas en la adopción de tales medidas.
- (216) Así pues, hay que rechazar la afirmación de las autoridades italianas según la cual la Comisión debería analizar individualmente cada una de las intervenciones en el capital de SEA Handling para verificar las condiciones de existencia de la ayuda y, en particular, su imputabilidad al Ayuntamiento de Milán. La Comisión cree en efecto que el conjunto de los elementos expuestos en los puntos 174 a 186 (además del análisis de las medidas en la perspectiva del inversor privado prudente) tiene el suficiente poder probatorio y demuestra que la cobertura de las pérdidas a través de las aportaciones de capital solo puede ser el resultado de una estrategia y una implicación de las autoridades públicas durante todo el período examinado. En efecto, las propias autoridades italianas han afirmado que, aunque las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron formalmente con periodicidad anual, existía una estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración (véanse los puntos 225-232).
- (217) La Comisión concluye por lo tanto que las medidas en cuestión tienen que considerarse como imputables al Estado.

#### 8.2.2. SOBRE EL CARÁCTER SELECTIVO DE LAS MEDIDAS

- (218) En el caso que nos ocupa, la medida es selectiva porque solo se refiere a la empresa SEA Handling.

#### 8.2.3. SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL INVERSOR PRIVADO QUE OPERA EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO Y SOBRE LA PRESENCIA DE UNA VENTAJA ECONÓMICA

- (219) Por lo que se refiere a la existencia de una ventaja económica, es preciso valorar si, en circunstancias análogas, un inversor privado se habría visto inducido a proceder a la cobertura de las pérdidas como en el caso que nos ocupa. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha precisado que, aunque el comportamiento del inversor privado, frente a la intervención del inversor público que persigue objetivos de política económica, no sea necesariamente el del inversor común que coloca capitales en función de su capacidad de producir una renta a plazo más o menos breve, debe al menos corresponder al de un holding privado o al de un grupo empresarial privado que persiga una política estructural, global o sectorial, guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo<sup>(48)</sup>.
- (220) El Tribunal ha declarado asimismo que un socio privado puede razonablemente proporcionar el capital necesario para garantizar la supervivencia de una empresa que se halle temporalmente en crisis, pero que, previa reorganización, esté eventualmente en condiciones de volver a ser rentable. Sin embargo, cuando las asignaciones de capital de un inversor público prescinden de cualquier perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, deben considerarse ayudas en el sentido del artículo 107 del TFUE<sup>(49)</sup>.
- (221) Por otra parte, es preciso recordar que, «para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado, absteniéndose pues de toda apreciación basada en una situación posterior»<sup>(50)</sup>. Así, «las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado haya adoptado la aludida decisión en su condición de accionista, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja». De esto se desprende que, «si los medios de prueba presentados se constituyeron después de adoptar la decisión de realizar la inversión de que se trata», la Comisión puede rehusar examinarlos<sup>(51)</sup>.

#### *Estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas*

- (222) Las autoridades italianas y SEA sostenían en sus observaciones que, aunque las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron formalmente con periodicidad anual, la estrategia plurianual de compensación de las pérdidas durante el período necesario para la reestructuración no podía revisarse anualmente, y los resultados solo podían evaluarse sobre un período plurianual. Sin embargo, la Comisión observa que le fueron presentados cinco planes empresariales, algunos de los cuales se refieren a períodos que se solapan, de una duración a lo sumo quinquenal. Teniendo en cuenta que, en general, al prepararse un nuevo plan empresarial se evalúa la estrategia de una empresa

<sup>(48)</sup> Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de 14 de septiembre de 1994 en los asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, España/Comisión, Rec. 1994, p. I-4103, puntos 20-22.

<sup>(49)</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, puntos 21 y 22.

<sup>(50)</sup> Sentencia Stardust Marine, punto 71.

<sup>(51)</sup> Sentencia de 5 de junio de 2012 en el asunto C-124/10 P, Comisión/EDF, puntos 85 y 104.



para decidir si continuarla o modificarla, la Comisión cree que la estrategia adoptada con respecto a SEA Handling pudo revisarse efectivamente en cualquier momento antes de la adopción de un nuevo plan para tener cuenta la evolución del mercado.

- (223) Las autoridades italianas y SEA sostenían por lo tanto que la decisión de cobertura de las pérdidas futuras se adoptó inicialmente en 2002 y después una segunda vez en 2007, cuando, no habiendo alcanzado los resultados esperados, se decidió someter a revisión la estrategia inicial que implicaba la cobertura de las pérdidas, para después decidir continuarla. Sustancialmente, parecen presentar las medidas en cuestión como dos aportaciones de capital decididas en 2002 y en 2007 a efectuar en aportaciones anuales.
- (224) En efecto, en su carta de 14 de septiembre, las autoridades italianas aclararon que el *de-hubbing* de Alitalia en 2007 había tenido graves repercusiones en la actividad de SEA Handling. Tales repercusiones negativas en el rendimiento financiero de la empresa se vieron agravadas por la flexión económica y llevaron a una reflexión global de SEA sobre la viabilidad del modelo *hub* y sobre la posibilidad de optar por otro modelo de empresa. Según las autoridades italianas, antes que optar por externalizar la asistencia en tierra, SEA decidió en última instancia continuar con la creación de un nuevo modelo de empresa, el del *self-hub* o *virtual hub*, que no deja de ser una simple evolución del modelo anterior. Dicho modelo de empresa requiere un estricto control de las actividades de asistencia en tierra. Según las autoridades italianas, eso demuestra la racionalidad de la decisión de SEA de seguir cubriendo las pérdidas de explotación de su filial SEA Handling para restablecer la rentabilidad de la actividad de asistencia en tierra. Las autoridades italianas, por lo tanto, sostienen que la revisión de la estrategia de SEA con respecto a su filial estaba plenamente justificada por las circunstancias imprevistas externas y no compromete en absoluto el objetivo de SEA de conseguir que la actividad de asistencia en tierra recupere a largo plazo su rentabilidad.
- (225) Aun reconociendo la existencia de una estrategia plurianual de cobertura de las pérdidas por parte de las autoridades italianas (de acuerdo con el compromiso asumido por el Ayuntamiento de Milán de garantizar el equilibrio financiero de SEA Handling y con la demostración ya desarrollada de la imputabilidad de tales decisiones al Ayuntamiento), la Comisión cree que la estrategia en cuestión no refleja el comportamiento de un inversor privado prudente.
- (226) Aunque puedan necesitarse bastantes años para que un proceso de reestructuración dé sus frutos, un inversor privado prudente no asumiría a ciegas un compromiso de duración plurianual, sino que trataría de decidir cada año si aportar o no nuevos fondos a la empresa sobre la base de los resultados de la reestructuración y las futuras perspectivas de rentabilidad. En el caso que nos ocupa, un inversor privado prudente ya habría ciertamente revisado la estrategia en 2003 o 2004, dado que ya entonces resultaba evidente que no se iba a alcanzar el objetivo del restablecimiento de la rentabilidad en 2005, o al menos en 2005, cuando efectivamente no se alcanzó este objetivo. En efecto, aunque se hubiera comprometido con una estrategia de cobertura de las pérdidas a largo plazo, a condición de no someterse a obligaciones jurídicas vinculantes, un inversor privado habría revisado la estrategia cada vez que se hubiera visto llamado a aportar fondos para eliminar las pérdidas de SEA Handling <sup>(52)</sup>.
- (227) En particular, como SEA precisaba en sus observaciones, la ruptura de las negociaciones con [...] en 2002 comprometió de modo significativo la posibilidad de alcanzar el objetivo de restablecer la rentabilidad de SEA Handling para 2005. Ahora bien, tras el rechazo de la oferta por el consejo de administración de SEA el 10 de septiembre de 2002, es decir, apenas unos meses después de la constitución de SEA Handling, no se contempló ningún cambio de la estrategia de cobertura de las pérdidas.
- (228) En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que una decisión tan importante como una aportación de capital, sujeta a la aprobación de la asamblea general, no puede considerarse una simple medida de ejecución de una decisión más general de cobertura de las futuras pérdidas.
- (229) En tercer lugar, las decisiones de cobertura de las pérdidas a lo largo de varios años no se mencionan ni en los planes empresariales estratégicos de SEA Handling ni en los de SEA. Los órganos directivos de SEA no asumieron ningún compromiso formal y vinculante basado en un plan empresarial que previera aportaciones por importes determinados por parte de SEA a lo largo un número determinado de años <sup>(53)</sup>. Por consiguiente, las decisiones de 2002 y 2007 se referían a lo sumo al aspecto de la reestructuración de SEA Handling y no a la cobertura de las pérdidas en varios años. En todo caso, un inversor privado no habría asumido el compromiso de cubrir las pérdidas durante varios años sin disponer al menos de una estimación previa del importe.

<sup>(52)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996 en el asunto T-358/94, *Compagnie nationale Air France/Comisión*, Rec. 1996, p. II-02109, punto 79.

<sup>(53)</sup> El único compromiso que podría interpretarse en este sentido es el asumido con el Ayuntamiento en el acuerdo de 26 de marzo de 2002, con el que el Ayuntamiento confirmaba que SEA mantendría el equilibrio costes/ingresos y el marco económico en general. Dicho compromiso no se refiere a importes precisos previstos por un plan empresarial determinado y las autoridades italianas sostienen que no es jurídicamente vinculante.

- (230) De ello se desprende que los momentos de concesión de las ayudas son cada uno de los años del período considerado, y, en particular las fechas en las que SEA decidió proceder a una ampliación de capital en favor de SEA Handling, principalmente para cubrir las pérdidas sufridas, asumiendo compromisos jurídicamente vinculantes en ese sentido <sup>(54)</sup>.
- (231) No obstante, en su análisis de las aportaciones de capital, la Comisión no puede hacer abstracción de las aportaciones anteriores. Tales medidas están en efecto estrechamente vinculadas entre sí. Según las autoridades italianas, forman parte de una única estrategia. Pretenden dar respuesta al mismo objetivo, a saber, paliar las pérdidas de SEA Handling para permitir la supervivencia de la empresa y su retorno a una situación de rentabilidad. También desde un punto de vista cronológico, constituyen un proceso continuo, en el sentido de que fueron adoptadas cada año, consecutivamente, para responder a las constantes dificultades del beneficiario <sup>(55)</sup>.
- (232) Dada la situación de crisis en que SEA Handling se ha venido encontrando ya desde el momento su creación, la Comisión cree que un inversor privado prudente habría considerado el riesgo de que, a partir de la primera aportación de capital, tales medidas pudieran constituir ayudas estatales ilegales y eventualmente incompatibles, y, por lo tanto, habría analizado el impacto de una posible recuperación de tales ayudas en la rentabilidad de su inversión. Las autoridades italianas nunca han facilitado ningún elemento capaz de demostrar que se llevó a cabo una valoración de este tipo.

### ***Las aportaciones de capital de 2002***

- (233) No se cuestiona el hecho de que, en el momento de la primera aportación de capital, SEA Handling era una empresa en crisis, en el sentido de las Directrices de reestructuración de 1999.
- (234) Los puntos 16 y 17 de dichas Directrices establecen que, cuando las autoridades públicas efectúan aportaciones de capital en favor de empresas en crisis, es probable que esa financiación constituya una ayuda estatal (puesto que es muy difícil que la inversión produzca un rendimiento que pueda considerarse aceptable desde el punto de vista de un inversor privado prudente que opera en una economía de mercado, habida cuenta de los riesgos que comporta). Así pues, tales aportaciones tienen que notificarse a la Comisión con antelación para ser autorizadas como ayudas estatales.
- (235) No obstante, en 2002 las autoridades italianas hicieron caso omiso de las indicaciones contenidas en las Directrices de 1999 (como en el caso de las otras aportaciones), y procedieron a las aportaciones aunque no parece que basaran su decisión en un plan empresarial detallado que demostrara que SEA Handling habría sido capaz de invertir el rumbo y volver a ser rentable en un plazo de tiempo razonable <sup>(56)</sup>.
- (236) La Comisión cree que un inversor privado no habría efectuado las aportaciones de capital de 2002 sin un plan empresarial suficientemente detallado, basado en hipótesis firmes y fiables, que describiera detalladamente las medidas necesarias para restablecer la rentabilidad de la empresa, analizara los muchos escenarios posibles y demostrara que la inversión habría producido un rendimiento satisfactorio para el inversor (aun teniendo en cuenta el riesgo intrínseco), tanto en términos de dividendos como de aumento del valor de su participación u otros beneficios.
- (237) Así pues, ya las primeras aportaciones de 2002 no parecen satisfacer el criterio del inversor en una economía de mercado y confieren a SEA Handling una ventaja que la empresa no habría recibido en condiciones de mercado normales.

### ***Contexto en el momento de las decisiones***

- (238) Por lo que se refiere al contexto en que las ayudas se concedieron y que la Comisión debería tener en cuenta a los fines de la aplicación del principio del inversor privado, la Comisión aclara su enfoque en respuesta a los argumentos presentados por las autoridades italianas y SEA como se expone a continuación.
- (239) En primer lugar, por lo que se refiere al impacto que habrían tenido en las decisiones de SEA el marco normativo específico vigente en Italia y la presión competitiva especialmente fuerte resultante, la Comisión explica que tiene la responsabilidad de cerciorarse de que el objetivo de la Directiva 96/67/CE, a saber, la realización de un mercado único de servicios de asistencia en tierra en la Unión mediante la liberalización del sector, que implica una mayor competencia entre los operadores del sector, no se ve comprometida por la concesión de ayudas estatales que pueden falsear la competencia. De ello se deriva que las medidas adoptadas por el Estado miembro para aplicar la Directiva en cuestión no pueden en ningún caso demostrar la conformidad con el criterio del inversor privado prudente del

<sup>(54)</sup> Sentencias de 14 de enero de 2004 en el asunto T-109/01, Fleuren Compost BV/Comisión, Rec. 2004, p. II-127, punto 74; de 2 de diciembre de 2008 en los asuntos acumulados T-362/05 y T-363/05, Nuova Agricast/Comisión, Rec. 2008, p. II-297, punto 80; y de 30 de noviembre de 2009 en los asuntos acumulados T-427/04 y T-17/05, France y France Télécom/Comisión, Rec. 2009, p. II-4315, punto 321.

<sup>(55)</sup> Sentencia de 15 de septiembre de 1998 en el asunto T-11/95, BP Chemicals/Comisión, Rec. 1998, p. II-3235, punto 171. A la luz de las consideraciones ya recogidas en la presente Decisión, la Comisión evaluará la compatibilidad de las medidas examinadas con el criterio del inversor privado de manera global, a reserva de centrarse en momentos precisos cuando lo crea necesario para analizar los argumentos que le han sido presentados o por otras razones.

<sup>(56)</sup> Para un análisis del plan empresarial consolidado 2002-2006, véanse los puntos 269-271.

apoyo financiero concedido a un determinado operador para paliar los efectos de un contexto económico más competitivo. Por el contrario, en la presente Decisión, y en particular en el análisis del comportamiento que un inversor privado habría tenido en una situación como la de SEA, la Comisión tiene en cuenta que Italia ha optado por una liberalización completa del mercado de la asistencia en tierra y que el ENAC ha autorizado a 84 prestadores a operar en Malpensa y Linate.

- (240) La Comisión observa asimismo que muchos otros Estados miembros han optado por una liberalización parecida: Dinamarca (Copenhague), España, Irlanda (Dublín), Reino Unido (Londres) y Francia (París).
- (241) La Comisión subraya que, en todo caso, el contexto normativo aplicable es el mismo para todos los prestadores del sector en Italia, cuyo número es elevado, en opinión de la propia SEA, con 84 prestadores autorizados a operar.
- (242) Las autoridades italianas no han dicho que se trate de servicios de interés económico general que el mercado no estaría en situación de garantizar.
- (243) Por otra parte, la Comisión recuerda que, independientemente del hecho de que SEA haya optado por una separación jurídica (y por ende contable), es preciso aplicar el artículo 4 de la Directiva 96/67/CE, que impone una «estricta separación contable con arreglo a las prácticas comerciales vigentes, entre las actividades de prestación de dichos servicios [de asistencia en tierra] y sus otras actividades» y prohíbe las transferencias de «flujos financieros entre la actividad de la entidad gestora en su calidad de autoridad aeroportuaria y su actividad de asistencia en tierra». Esta separación contable y la imposición de la prohibición de flujos financieros entre la empresa gestora y la entidad pretenden garantizar las condiciones de desarrollo de una competencia efectiva en los mercados de la asistencia en tierra, velando por que la actividad en tierra de los operadores integrados verticalmente no reciba ninguna ventaja específica frente a los otros operadores.
- (244) La cobertura de las pérdidas por parte de la entidad gestora del aeropuerto que implique flujos financieros entre la actividad del ente de gestión y la actividad de asistencia en tierra contradice la Directiva 96/67/CE y sus objetivos. Por lo tanto, el hecho de que SEA haya optado por una separación de sus actividades no solo contable sino también jurídica no puede inducir a modificar la constatación efectuada por la Comisión de la presencia de una ventaja indebida a favor de SEA Handling.
- (245) Por lo que respecta a la afirmación de que SEA tiene a su cargo la obligación de garantizar que la prestación de todos los servicios de asistencia en tierra, la Comisión afirma que esta «obligación legal» debe entenderse exclusivamente en el sentido de que, según indican las propias autoridades italianas, esta responsabilidad puede ser asumida por el propio aeropuerto, o bien mediante la coordinación de la actividad de prestadores terceros. Como la Comisión ya afirmaba en el punto 95 de su Decisión de incoar el procedimiento, SEA no está, pues, en absoluto obligada a garantizar tal prestación ni directamente ni a través de su filial SEA Handling. La responsabilidad general del gestor aeroportuario en caso de mal funcionamiento no puede, por lo tanto, invocarse como tal para justificar la ausencia de alternativas a la cobertura de las pérdidas de SEA Handling. En segundo lugar, por lo que se refiere al contexto del mercado propiamente dicho, la Comisión observa que, aun aceptando la afirmación de SEA de que el sector de los servicios de asistencia en tierra ofrece en general bajos márgenes y bajos índices de rentabilidad, no puede creer que esta consideración haya podido justificar las aportaciones de capital con respecto al criterio del inversor privado en una economía de mercado, sobre todo teniendo en cuenta la entidad de las pérdidas sufridas por SEA Handling durante todo el período considerado. Vemos, por el contrario, que en la página 5 del plan estratégico 2007-2012 se confirma que los operadores aeroportuarios más eficientes a nivel europeo han subcontratado la asistencia en tierra. Lo mismo se dice en la página 7 del plan estratégico 2009-2016. La página 28 de dicho plan confirma que la tendencia del mercado en 2001 fue subcontratar la asistencia en tierra. Tales elementos contradicen la idea de que la integración vertical entre el operador aeroportuario y el prestador de servicios de asistencia en tierra es esencial para garantizar la calidad, y que, habida cuenta de los exiguos márgenes de esta actividad, era razonable no subcontratar.
- (246) En particular, en un mercado que ofrece unos márgenes tan bajos, en lugar de compensar las pérdidas de SEA Handling, SEA habría tenido que proceder a medidas mucho más radicales para aumentar la eficacia de SEA Handling, reduciendo notablemente el coste del personal, que representa, según las propias autoridades italianas, una parte considerable de la estructura de los costes de una empresa de este sector, sujeto a una fuerte presión competitiva.

#### ***Alternativas a la cobertura de las pérdidas de SEA Handling***

- (247) La Comisión opina que la valoración por parte de SEA de la ausencia de alternativas a la reestructuración y a la cobertura de las pérdidas de SEA Handling no refleja el comportamiento de un inversor privado en una economía de mercado. Algunas de las alternativas posibles consistían concretamente en la externalización total o parcial de las actividades o en la celebración de una alianza estratégica mediante la cesión de una parte de SEA Handling a un socio estratégico. Además, como se ha subrayado en el punto anterior, nada habría impedido a SEA adoptar medidas de reestructuración más radicales dirigidas a aumentar la eficacia de SEA Handling en un plazo aceptable para un inversor privado.

- (248) Por lo que se refiere a la posibilidad de una cesión, la Comisión no puede entrar a valorar los esfuerzos de SEA por celebrar la mencionada alianza, que le habría permitido beneficiarse de las sinergias derivadas de su integración en una red internacional. Sin embargo, constata que, en sus observaciones, SEA solo mencionaba dos procedimientos de venta parcial, a saber, la que condujo a las negociaciones con [...] en 2002, que fracasaron, y la emprendida en 2007-2008, sin resultados. Desde entonces, esta opción parece supeditada a un previo restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling por otros medios. La Comisión cree que la evidente falta de interés, por parte de empresas privadas, en invertir en SEA Handling constituye un indicador de la ausencia de perspectivas fiables de rentabilidad de la empresa.
- (249) Por lo que se refiere a la posibilidad de externalizar una parte o la totalidad de las actividades de asistencia en tierra, las autoridades italianas sostienen ante todo que ningún operador habría querido asumir tales actividades. La Comisión observa al respecto que la denuncia fue presentada por [...], y que también [...] manifestó su oposición a las medidas en cuestión.
- (250) Por otra parte, ni esa afirmación, ni la más específica de que los potenciales operadores terceros solo estarían interesados en algunos servicios más rentables (*cherry-picking*), se desprenden de la observación concreta de un manifiesto desinterés verificable, por ejemplo, a raíz de un concurso convocado por SEA para el suministro de los servicios en cuestión. En otras palabras, esta afirmación no está respaldada por ningún elemento concreto, mientras que son muchos los operadores autorizados a ofrecer los mismos servicios en Italia, y en particular en los aeropuertos de Malpensa y Linate.
- (251) En cuanto a la capacidad de los operadores terceros, las autoridades italianas han insistido asimismo en el hecho de que ningún operador estaba en condiciones de garantizar el nivel de calidad necesario para el modelo comercial de SEA, es decir, el del aeropuerto principal (primer *hub* y luego *self-hub*). SEA consideró al respecto que debía contar con un prestador capaz de prestar todos los servicios de asistencia en tierra, cosa imposible dado que los demás operadores presentes en el mercado no disponían de los recursos materiales, económicos y sobre todo humanos necesarios para garantizar la totalidad de los servicios necesarios.
- (252) En primer lugar, la Comisión subraya que SEA considera erróneamente que la oferta disponible para la prestación de servicios de asistencia en tierra se limita a la oferta de los terceros presentes en un determinado momento en los aeropuertos de Malpensa y Linate, y no incluye la oferta potencial de todos los prestadores autorizados a operar en Linate y Malpensa. Las consideraciones, bastante vagas, sobre la situación económica supuestamente negativa de los otros prestadores activos en las escalas de Milán o sobre el nivel de sus recursos efectivamente empleados en ellos no tienen ninguna relevancia. La presencia efectiva y marginal de prestadores en las escalas milanesas solo es un ejemplo de la oferta potencialmente disponible y capaz de entrar en el mercado. El hecho de que los prestadores terceros actualmente activos en las escalas milanesas no cubran todos los servicios de asistencia no permite, por otra parte, valorar su capacidad.
- (253) En segundo lugar, las autoridades italianas y SEA no han aclarado por qué SEA habría tenido necesariamente que ceder todos los servicios de asistencia a un único operador. Aunque se pueda admitir que algunas actividades pueden resultar menos rentables, estas habrían podido racionalmente ser cedidas si hubieran sido asumidas por un operador que se beneficiara de economías de escala a nivel internacional.
- (254) En tercer lugar, por lo que se refiere a la capacidad efectiva de los operadores terceros de prestar todos los servicios de asistencia en tierra, la Comisión rechaza la afirmación según la cual ningún operador habría tenido los recursos necesarios para ello. Según SEA, 84 prestadores están autorizados para operar en Linate y Malpensa. Además, como ya se ha señalado, existía la posibilidad de externalizar una parte de las actividades, y no la totalidad.
- (255) En cuarto lugar, SEA no ha demostrado concretamente que un operador tercero no sería capaz de satisfacer los requisitos de calidad que se consideran esenciales para el buen funcionamiento del modelo comercial de SEA. La Comisión no comparte la opinión de que en el presente contexto sería pertinente el requisito de calidad de los servicios citado en la Directiva 96/67/CE y en la legislación nacional.
- (256) Por lo que se refiere a la justificación de orden económico de SEA, dirigida a demostrar lo inadecuado de externalizar algunos servicios de asistencia en tierra por el hecho de que incumbiría al gestor aeroportuario la responsabilidad última de garantizar los servicios de guardia en caso de emergencia o imprevistos, la Comisión alberga reservas sobre varios puntos.
- (257) En primer lugar, SEA ha presentado unos cálculos dudosos en apoyo de su tesis. Así, el número de unidades de personal equivalentes a tiempo completo (ETC) de SEA Handling asignadas a actividades de gestión de las emergencias resulta muy elevado. Para 2003, SEA cifra este número en nada menos que 336 ETC, por un coste total de 9,9 millones EUR y equivalente aproximadamente al 8 % del número total de ETC de SEA Handling. Es evidente que el coste efectivo soportado por SEA Handling es muy inferior, puesto que ese personal también se ocupa, aunque no principalmente, de otras tareas. Sin embargo, para calcular el coste total que SEA debería soportar como gestor aeroportuario en 2003 para desarrollar tales actividades, SEA sugiere multiplicar el número de ETC asignado a estos servicios de guardia y de gestión de las emergencias calculado anteriormente por un factor de 1,7, para llegar a la conclusión de que SEA debería emplear 569 trabajadores a tiempo completo con un coste total de 20,6 millones EUR. SEA concluía que la diferencia entre estos dos importes (20,6 — 9,9 millones EUR) representa la ganancia efectiva de la no transferencia de las actividades de SEA. La Comisión cree que el factor de 1,7 es arbitrario, ya que no se ha



facilitado ningún elemento que lo justifique, cuando correspondía a SEA demostrar que había calculado de manera correcta este coste hipotético. En segundo lugar, la Comisión estima que el número de ETC utilizado para calcular el coste total a cargo de SEA no es en absoluto realista.

- (258) La Comisión cree más bien que para calcular el coste soportado por SEA Handling es preciso tomar en consideración el coste efectivo, normalmente facturado por SEA Handling a SEA, además de una estimación más realista del número de ETC de SEA Handling asignado a las tareas en cuestión sobre la base de los casos de emergencia, imprevistos y guardia efectivamente tratados por término medio en el transcurso de un año.
- (259) En segundo lugar, el cálculo no tiene en cuenta el coste significativo soportado por SEA resultante de la cobertura de las pérdidas que habrían podido evitarse externalizando algunas actividades o la totalidad de las actividades de asistencia en tierra a un operador más competitivo. Aunque la externalización de los servicios de guardia habría podido conducir a costes potencialmente más elevados para SEA a causa de las posibles sinergias derivadas de su combinación con otras actividades internas, la potencial ganancia global derivada de una externalización no permite por sí sola afirmar que no era posible ninguna solución distinta de la cobertura de las pérdidas de SEA Handling, como SEA sostiene en sus observaciones.
- (260) En efecto, [...] preveía la desinversión de SEA Handling en 2010 tras el *de-hubbing* de Alitalia. El objetivo principal de SEA, conforme a [...], era el desarrollo de Malpensa como *hub* principal (p. [...]) y la búsqueda de un nuevo transportista aéreo en un plazo de 5 años (p. [...]). La desinversión de SEA Handling es crucial para la consecución de ese objetivo y es una piedra angular de la reorganización de SEA para resituirla entre los operadores aéreos más rentables (p. [...]). Así pues, la propia SEA no creyó necesario mantener a SEA Handling dentro del grupo ni para la gestión del aeropuerto de Malpensa como un *hub*, ni para mejorar la situación financiera global de SEA.
- (261) A la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que, aunque SEA parezca haber realizado esfuerzos para celebrar una alianza con un socio estratégico que habría podido tener un impacto significativo en el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling, la externalización de una parte o la totalidad de las actividades a operadores terceros era una opción económicamente conveniente que un inversor privado habría necesariamente tomado en consideración y aplicado, en su caso, antes que seguir pagando las pérdidas de explotación durante muchos años y por importes muy elevados. Sin embargo, ninguno de los documentos facilitados acredita una posible reflexión sobre el futuro de SEA Handling durante todo el período considerado.

#### ***Sobre la elección del modelo comercial del grupo SEA***

- (262) Independientemente de la afirmación general de las autoridades italianas de que la decisión de SEA de mantener un sistema aeroportuario en términos de *hub* requiere la prestación directa de estos servicios por parte del gestor del aeropuerto, esta elección no parece haber estado justificada por un análisis capaz de determinar en qué sentido resultó económicamente más ventajoso para SEA compensar las pérdidas del orden de 360 millones EUR con respecto a los potenciales beneficios de la existencia de ese *hub*. Al margen de las afirmaciones de carácter general, las autoridades italianas no transmitieron en ningún momento ningún documento que demuestre que hubo una reflexión sobre la decisión en cuestión.
- (263) En particular, en lo que atañe a la idea de que la cobertura de las pérdidas de SEA Handling habría permitido mantener de la forma más eficaz el modelo de *hub* elegido por SEA, a causa del carácter complementario de las actividades de asistencia en tierra y de gestión del aeropuerto, la Comisión observa que, sin entrar a valorar la pertinencia de las decisiones del grupo SEA, ese condicionamiento de la estrategia de SEA Handling [además de estar en contradicción con la observación de que los grandes aeropuertos o *hubs* europeos con mayor rendimiento han cedido la asistencia en tierra y con los planes empresariales mencionados en los puntos 281-282 y 283-286 <sup>(57)</sup>], solo se basaría sustancialmente en una presunción de la calidad insuficiente que un operador externo estaría en condiciones de ofrecer. SEA no ha facilitado ninguna aclaración ni sobre el nivel de calidad exigido, ni sobre el impacto que una calidad insuficiente tendría en el funcionamiento del aeropuerto y en los beneficios. Esto es aún más sorprendente si se considera que SEA ha sostenido que una prestación inadecuada de los servicios de asistencia en tierra por parte de terceros habría perjudicado la reputación de SEA como operador aeroportuario, hecho que podía confirmarse fácilmente mediante un estudio de mercado (punto 106 de la carta de 21 de marzo de 2011 de SEA Handling). En la medida en que falta una valoración clara de los eventuales perjuicios en términos de imagen o reputación para SEA derivados de la subcontratación, total o parcial, de la asistencia en tierra, la Comisión no puede aceptar el argumento según el cual el comportamiento de SEA —consistente en cubrir sistemáticamente las pérdidas de SEA Handling— fue económicamente racional y necesario para evitar tales perjuicios. Además, en aplicación del artículo 15 de la Directiva 96/67/CE, el Estado miembro puede (eventualmente a petición del aeropuerto) imponer a los prestadores de servicios de asistencia en tierra normas de comportamiento destinadas a garantizar el buen funcionamiento del aeropuerto, aun cuando los prestadores sean entidades terceras con respecto al aeropuerto. En todo caso, ni SEA ni Italia han proporcionado elementos concretos que sirvan para demostrar que el modelo de *hub* no podía realizarse mediante la externalización, total o parcial, de la actividad de asistencia en tierra.

<sup>(57)</sup> Plan estratégico 2007-2012, p. 5, y plan estratégico 2009-2016, p. 9.



- (264) [...] confirma más bien el intento de SEA de no invertir más en SEA Handling en la medida en que la considera una participación no estratégica para garantizar que Malpensa vuelva a ser un *hub* tras el *de-hubbing* de Alitalia.

#### ***Sobre la reestructuración de SEA Handling y sobre los objetivos de SEA***

- (265) Las autoridades italianas mencionan la sentencia ENI-Lanerossi, que precisa que «un socio privado puede aportar razonablemente el capital necesario para asegurar la supervivencia de una empresa que atraviesa dificultades pasajeras, pero que, tras una eventual reestructuración, estaría en condiciones de recuperar su rentabilidad. Por lo tanto, debe admitirse que una sociedad matriz puede, de la misma manera, soportar las pérdidas de una de sus filiales, durante un período de tiempo limitado, con el fin de permitir que el cese de las actividades de esta última se produzca en las mejores condiciones. Tales decisiones pueden venir justificadas no solo por la posibilidad de obtener un beneficio material indirecto, sino también por otras consideraciones, como el intento de proteger la reputación del grupo o reorientar sus actividades. No obstante, cuando las aportaciones de capital de un inversor público prescinden de toda perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, dichas aportaciones deben ser consideradas como ayudas en el sentido del artículo 92 del Tratado y su compatibilidad con el mercado común debe analizarse teniendo en cuenta únicamente los criterios enunciados en dicho artículo»<sup>(58)</sup>.
- (266) Así, las autoridades italianas han considerado en particular que la Comisión debería valorar las decisiones de cobertura de las pérdidas de una filial no solo sobre la base de la probabilidad de extraer un beneficio inmediato, sino también sobre la base de otras consideraciones que pueden justificar la compensación de las pérdidas de una filial en condiciones de volver a ser rentable mediante una reestructuración.
- (267) En este sentido, SEA afirma que la compensación de los resultados de SEA Handling puede justificarse válidamente, en primer lugar, por la presencia de un plan estratégico y un programa de reestructuración con buenas perspectivas de rentabilidad a largo plazo, y, en segundo lugar, por consideraciones distintas de la mera rentabilidad financiera.
- (268) Por lo que se refiere a la primera afirmación, la Comisión cree que los planes empresariales de SEA Handling puestos a su disposición no son lo suficientemente pormenorizados para justificar una decisión en ese sentido por parte de un inversor privado en una economía de mercado. En particular, los planes empresariales no constituyen los *turnaround plans* que un inversor privado prudente habría exigido antes de inyectar importes tan considerables en el capital de una empresa enfrentada a dificultades económicas ya desde su creación. Dichos planes no se basan en un análisis exhaustivo de las causas de tales dificultades ni de las medidas necesarias para solucionarlas. Tampoco se basan en previsiones realistas sobre la evolución de la actividad de SEA Handling o del sector, ni contienen un análisis de los escenarios alternativos que un inversor privado diligente habría exigido en una situación parecida.

#### **Plan empresarial consolidado 2002-2006**

- (269) En particular, el plan empresarial consolidado 2002-2006 aprobado en 2001 preveía el retorno de SEA Handling a una situación de rentabilidad en 2005. Sin embargo, el plan empresarial se refería al conjunto de las actividades de SEA y no incluía una descripción detallada de las medidas que SEA tenía que adoptar para garantizar la rentabilidad de SEA Handling.
- (270) El plan enumera las medidas que deben adoptarse para aumentar la productividad de la mano de obra en un 20 % a más tardar en 2006 (p. 17), pero sin entrar a valorar el efecto de ese incremento de productividad en el rendimiento financiero global de la empresa. La Comisión cree que es imposible pensar que el plan se basa en hipótesis creíbles puesto que no incluye ninguna medida precisa para afrontar las causas estructurales de las pérdidas crónicas en la actividad de asistencia, es decir, los costes excesivos de la mano de obra (p. 23). Por el contrario, el documento prevé un aumento del coste de la mano de obra por las actividades de asistencia en ese período (anexo 3, p. 13). Además, preveía un aumento del 37 % de los ingresos relativos a las actividades de asistencia (p. 30) sin ofrecer justificaciones realistas para tal incremento, sobre todo teniendo en cuenta la presencia de otros operadores de asistencia en tierra en los aeropuertos de Milán y la creciente competencia en el sector. La Comisión observa al respecto que SEA ya había reconocido en la Relazione e bilancio al 31 diciembre 2003 que la cuota de mercado de SEA Handling se había reducido a causa de la competencia.
- (271) La Comisión además recuerda asimismo que, como ya observaba en los puntos 82-85 de la Decisión de incoar el procedimiento, los resultados económicos conseguidos por SEA Handling sobre la base del plan empresarial consolidado 2002-2006 y del plan empresarial 2003-2007 no fueron satisfactorios.

#### **Plan empresarial 2003-2007**

- (272) En la Decisión de incoar el procedimiento, se invitaba explícitamente a las autoridades italianas a «proporcionarle el plan empresarial de SEA Handling de 2002 y las posteriores modificaciones o cualquier documento relativo a la estrategia y el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling». Inicialmente, las autoridades italianas no reaccionaron en sus observaciones. SEA, como tercer interesado, facilitó finalmente un «plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling». Este documento, a juzgar por el título y por la forma, es más bien una presentación de dicho plan empresarial, en que se perfilan las principales hipótesis generales en que se fundamenta el restablecimiento de la

<sup>(58)</sup> Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, puntos 21 y 22.

rentabilidad contemplado en las previsiones para 2005. La Comisión cree que la presentación recoge sustancialmente las líneas de actuación establecidas por SEA Handling a nivel del grupo SEA en su plan empresarial consolidado 2002-2006 y no explica de un modo lo suficientemente preciso las medidas destinadas a garantizar la rentabilidad que un inversor privado habría, lógicamente, pretendido.

- (273) Aunque el plan empresarial 2003-2007 describe una situación muy crítica para SEA Handling (coste de mano de obra demasiado elevado, desequilibrios organizativos sustanciales, innovación tecnológica insuficiente y no explotación de fuentes de ingresos potenciales, p. 1), que podría traducirse en una pérdida de cuotas de mercado y de la que SEA Handling es consciente (p. 15), las medidas relativas a la reducción del coste de la mano de obra se limitan esencialmente a la mención de una política de incentivos a la baja voluntaria y un aumento de los contratos interinos, además de un menor recurso al trabajo en horas extraordinarias. SEA estimaba que así se obtendría una reducción del 3,1 % de los costes del personal entre 2003 y 2007.
- (274) Aunque, según las informaciones facilitadas por las autoridades italianas, la proporción del coste de la mano de obra sobre el volumen de negocios de SEA Handling fuera del 103,7 % en 2002 y del 94,9 % en 2003 (mientras que en el caso de los operadores independientes sería por término medio inferior al 70 %), SEA Handling se impuso únicamente el objetivo de situarlo en torno al 75 % a partir de 2005 y de mantenerlo en ese nivel.
- (275) Además, SEA Handling preveía que esta mejora se debería principalmente a un aumento de su volumen de negocios del 25 % entre 2003 y 2007 (pp. 5 y 6 del plan empresarial), y no a la reducción de los costes de personal, que se estimaba equivalente al - 3,1 % entre 2003 y 2007 (con un leve incremento del coste de la mano de obra en el período 2004-2007).
- (276) La Comisión cree que, dada la amplitud de la reestructuración necesaria, un inversor privado habría concentrado sus esfuerzos por restablecer la rentabilidad en medidas internas sobre las que puede ejercerse un mayor control, relativas esencialmente a la reducción de los costes de la mano de obra, que hasta el momento superaban el volumen de negocios, antes que confiar en un aumento de los precios y la demanda, sobre los que SEA Handling tenía claramente mucho menos control.
- (277) Por otra parte, la Comisión observa que el contrato celebrado con Alitalia para el período 2001-2005 preveía un aumento de los precios del 7 % en 2004 y en 2005, aumento que resultó finalmente excesivo y que condujo a disminuciones de los precios en 2006 y en 2007 en el contexto de la bajada de precios resultante de un entorno más competitivo. En la medida en que la liberalización del sector tenía que traducirse, en última instancia, en una reducción de los precios, la Comisión cree que SEA no puede sostener razonablemente que esa disminución de los precios fue un «acontecimiento negativo imprevisible». Vemos, pues, que el plan empresarial 2003-2007 no se basaba en perspectivas realistas. La Comisión cree asimismo que un inversor privado habría anticipado el cambio del contexto competitivo inducido por la liberalización del sector y no se habría implicado en una estrategia que hacía depender principalmente el restablecimiento de la rentabilidad de un aumento de los beneficios.
- (278) La Comisión cree, por consiguiente, que el logro del objetivo de restablecer la rentabilidad para 2005 no era realista, en vista de las únicas medidas que SEA consideraba necesarias, según se indica en el plan empresarial 2003-2007 y en el plan empresarial consolidado 2002-2006.
- (279) Además, las autoridades italianas no pudieron suministrar, en respuesta a la solicitud de la Comisión del 11 de julio de 2011, el acta del consejo de administración de SEA Handling que habría aprobado las medidas presentadas en el plan empresarial de SEA Handling. En lugar de dicha acta, la Comisión obtuvo de las autoridades italianas el acta del consejo de administración de SEA del 23 de julio de 2003, en que se aprobaba un plan empresarial consolidado del grupo SEA. Según el extracto del acta de la reunión facilitado, en esa ocasión el plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling propiamente dicho solo fue presentado al consejo, y no fue por lo tanto objeto de aprobación alguna.
- (280) Por lo que se refiere a una eventual adecuación del plan empresarial inicial o a la elaboración de un plan empresarial posterior, la Comisión constata, sobre la base de las informaciones facilitadas por las autoridades italianas en respuesta al recordatorio de su solicitud enviada el 11 de julio de 2011, que la necesidad de un nuevo programa de saneamiento solo se abordó posteriormente en el consejo de administración del 21 de diciembre de 2006, en que se decidió que el presidente se encargaría de elaborar un plan de reestructuración pormenorizado. La Comisión observa que no se citaba ningún plan de reestructuración en vías de ejecución.

#### **Plan estratégico 2007-2012**

- (281) Las líneas estratégicas contempladas por SEA se expusieron posteriormente en un documento elaborado por un consultor externo en el transcurso de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 31 de mayo de 2007. Este documento, titulado «Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007», es una presentación elaborada por un consultor externo que recoge los posibles escenarios de desarrollo del grupo SEA, y evoca muy sintéticamente —en dos páginas (pp. 8 y 12) de presentación— la situación de SEA Handling, indicando simplemente la absoluta necesidad de restablecer la rentabilidad como muy tarde en 2012. No se preveía ninguna medida específica para el restablecimiento de la rentabilidad de la empresa. La

Comisión cuestiona, pues, la afirmación de las autoridades italianas de que «dicho documento ilustra la estrategia del Grupo SEA para el período 2007-2012 [...] en tres fases». La única medida estratégica discutida en la reunión en cuestión es la reorganización del modelo productivo, con una breve indicación de algunas medidas de saneamiento.

- (282) Por otra parte, como ya se ha recordado, el plan confirma que los operadores no integrados verticalmente desarrollan mejores prestaciones en términos económicos que los operadores aeroportuarios que siguen ejerciendo un control sobre los operadores de la asistencia en tierra.

#### **Plan estratégico 2009-2016**

- (283) Según las autoridades italianas, a raíz del *de-hubbing* de la escala de Malpensa, decidida por Alitalia en 2007, SEA habría contemplado en un primer momento el abandono del modelo de *hub*, al desaparecer el *hub carrier* en el que se basaba ese modelo. Como consecuencia de ello, se presentó un nuevo «plan estratégico 2009-2016», realizado por un consultor externo de SEA, al consejo de administración, que lo aprobó el 15 de julio de 2008. Este documento presenta las mismas características del documento anterior y no incluye los detalles de las medidas relativas al saneamiento previsto para SEA Handling, sino una síntesis de elementos relativos a la revisión contractual y a la mejora de la gestión, además de las intervenciones de emergencia, como el recurso al paro técnico.
- (284) La Comisión observa que, contrariamente a lo que afirman las autoridades italianas, el objetivo principal de SEA según este plan es el desarrollo de Malpensa como *hub* principal mediante la búsqueda de un nuevo *hub carrier* «en un plazo de 5 años» (p. 5). Conforme al plan de desinversión de SEA Handling, es esencial alcanzar ese objetivo como muy tarde en 2010 (pp. 12, 35 y 37). La Comisión observa que el plan no contiene ninguna referencia al modelo de *hub* virtual, ni explica que la estrategia de desarrollo se basaría en un nuevo modelo de empresa e implicaría necesariamente la integración vertical de SEA Handling. También el acta de la reunión del consejo de administración de SEA Handling del 13 de junio 2008 confirma que el objetivo de SEA en aquel momento no era convertirse en un *hub* virtual, sino atraer a un nuevo *hub carrier*. Análogamente, el acta de la reunión del consejo de administración de SEA del 15 de julio de 2008 describe la desinversión de SEA Handling hasta 2010 como un elemento clave para la sostenibilidad del plan.
- (285) Por otra parte, la Comisión observa que el documento VIA Milano (presentado por las autoridades italianas el 28 de junio de 2012) incluye una descripción del modelo de *hub virtual*. El documento sugiere que SEA ha venido persiguiendo esa estrategia desde 2011. Sin embargo, tampoco en este documento se sugiere que el modelo de *hub virtual* requeriría una integración vertical del aeropuerto y de los operadores de asistencia en tierra.
- (286) La Comisión observa asimismo que el plan confirma que, a partir de 2001, los mejores operadores aeroportuarios europeos han abandonado progresivamente el mercado de la asistencia en tierra con el resultado de que han entrado en el mercado nuevos operadores autónomos (p. 28).

#### **Plan empresarial 2011-2013**

- (287) Por último, SEA afirma que su consejo de administración aprobó el 27 de junio de 2011 un «plan empresarial de SEA 2011-2013» en el que se hace hincapié, entre otras cosas, en «la necesidad de proseguir con la estrategia de mejora del rendimiento de los servicios de asistencia en tierra». La Comisión observa, por el contrario, que el documento en cuestión solo contiene proyecciones financieras y no menciona en sentido estricto ninguna medida referente a SEA Handling.
- (288) La Comisión observa asimismo que el plan empresarial indica que los gastos relativos al coste de la mano de obra soportados por SEA Handling se han mantenido prácticamente sin cambios desde 2009 (véase el cuadro relativo al coste de la mano de obra).
- (289) Así pues, la Comisión constata que las autoridades italianas no han sido capaces de facilitarle ni planes de empresa lo suficientemente detallados relativos a SEA Handling, ni otros documentos que describan la estrategia de reestructuración y su progresiva aplicación durante el período considerado, y menos aún alguna prueba de que esa estrategia habría previsto desde el principio la necesidad o la posibilidad de tener que cubrir las pérdidas de explotación de SEA Handling durante un determinado período y por unos determinados importes. La Comisión cree, por lo tanto, que las autoridades italianas no han podido presentar elementos de prueba concretos de una estrategia de reestructuración de SEA Handling capaces de justificar la cobertura temporal de sus pérdidas por parte de un inversor privado prudente en una perspectiva de restablecimiento de la rentabilidad. Esto resulta especialmente sorprendente en el caso que nos ocupa, dado que un operador privado, frente a una empresa que ha acumulado pérdidas ya desde su creación y durante un período prolongado, habría exigido una auditoría en profundidad y la adopción de medidas precisas antes de invertir sus recursos en una empresa de tales características.

- (290) Por otra parte, la Comisión no puede aceptar el argumento formulado por SEA Handling según el cual el hecho de que la empresa casi logró alcanzar su umbral de rentabilidad en 2011-2012 demostraría la racionalidad de la estrategia de SEA consistente en la cobertura de las pérdidas de SEA Handling a lo largo de todo el período y, por ende, la conformidad de las aportaciones de capital con la prueba del inversor en condiciones de mercado. La Comisión cree que, si se tiene en cuenta que sus pérdidas de explotación han sido constantemente cubiertas durante un período de casi diez años, no es sorprendente que SEA Handling haya recuperado por fin la rentabilidad. Cualquier empresa que recibiera la misma asistencia financiera recuperaría su rentabilidad aplicando un mínimo de medidas de reestructuración. Sin embargo, esa perspectiva no sería suficiente para satisfacer a un inversor privado, que exigiría al menos una proyección que demostrara que los ingresos previstos gracias a la estrategia de cobertura de las pérdidas a medio y largo plazo —en términos de dividendos, aumento del valor de la participación accionarial, daños a la imagen evitados, etc.— serán superiores al capital aportado para compensar tales pérdidas. La Comisión observa que ninguno de los planes empresariales presentados por Italia proporciona previsiones precisas que traten de demostrar que la estrategia de cobertura de las pérdidas durante un período tan largo será económicamente más conveniente para SEA que la desinversión de SEA Handling, o que traten de reducir el período de reestructuración para restablecer la rentabilidad en un plazo razonable y minimizar las pérdidas.
- (291) Además, habida cuenta de las reiteradas pérdidas de SEA Handling cada año del período de referencia, la Comisión cree que SEA Handling se mantuvo en situación de déficit durante un período demasiado largo para poder ser considerado un «período limitado» en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991 <sup>(59)</sup>. En efecto, SEA Handling está en pérdidas desde su creación en 2002, y, en el mejor de los casos, solo podía empezar a ser rentable en 2012, según las previsiones de SEA realizadas en 2011. Las decisiones de cobertura de las pérdidas se adoptaron con periodicidad anual, y la Comisión observa que las reiteradas pérdidas anuales no llevaron a un cambio de estrategia de SEA ni a la adopción de medidas de reestructuración más radicales.
- (292) Por lo que se refiere a la segunda afirmación, por las razones ya expuestas anteriormente, la Comisión cuestiona las «preocupaciones» citadas por SEA sobre el nivel de calidad, considerado insuficiente, que un prestador tercero habría estado en condiciones de ofrecer y que habría tenido por lo tanto un efecto negativo en el desarrollo y en los resultados generales de SEA, y la eventual responsabilidad de SEA en caso de un mal funcionamiento.
- (293) Como ya se ha observado, la Comisión cree que las autoridades italianas y SEA no han proporcionado ningún detalle sobre la pérdida de imagen que SEA habría padecido, ni sobre el perjuicio que supuestamente habrían sufrido los pasajeros. No han cuantificado la pérdida en cuestión ni siquiera a raíz de la Decisión de incoar el procedimiento. Ahora bien, la Comisión constata que la propia SEA ha admitido que dicha pérdida podría confirmarse fácilmente mediante un estudio de mercado. Por consiguiente, la Comisión cree que la ausencia de una valoración de la pérdida de imagen de SEA o de los riesgos de incurrir en responsabilidad, o incluso de las perspectivas de beneficios indirectos a largo plazo, pone tanto más en entredicho la demostración de la compatibilidad de las medidas en cuestión con el criterio del inversor prudente si se tienen en cuenta los importes de las aportaciones de capital en cuestión. En efecto, un accionista prudente habría realizado alguna valoración económica de tales riesgos y perspectivas antes de desembolsar un importe total de 359,644 millones EUR <sup>(60)</sup>.
- (294) El argumento según el cual el objetivo de optimización de los resultados a largo plazo del grupo SEA prevalece sobre la rentabilidad financiera de SEA Handling ignora el hecho de que, sin la cobertura sistemática de las pérdidas de su filial, los beneficios de SEA habrían sido claramente superiores. Además, las autoridades italianas no han facilitado ningún elemento que pueda demostrar que a largo plazo SEA habría alcanzado una mayor rentabilidad siguiendo la citada estrategia de cobertura de las pérdidas que si hubiera adoptado medidas de reestructuración más drásticas o si hubiera externalizado total o parcialmente la actividad de asistencia en tierra.
- (295) Por otra parte, basándose en la sentencia ENI-Lanerossi, la Comisión cree que SEA Handling no atravesaba «dificultades pasajeras», sino que tenía un grave problema estructural y que sus pérdidas no habían sido cubiertas por SEA durante un «período de tiempo limitado». Además, si las pérdidas fueron soportadas con el fin de permitir el «cese de las actividades [de esta última] en las mejores condiciones», es forzoso constatar que desde 2001 SEA solo ha convocado dos procedimientos de licitación, o al menos que las condiciones consideradas óptimas no han sido alcanzadas en un plazo razonable. En todo caso, dicho objetivo no puede por sí solo demostrar la compatibilidad de las medidas en cuestión con el criterio del inversor privado prudente.
- (296) En conclusión, la Comisión constata que en este caso los planes empresariales que le han sido transmitidos no se basan en previsiones realistas por lo que se refiere a la evolución de la actividad de SEA Handling o del sector, ni contienen un análisis de los escenarios alternativos que un inversor privado diligente habría exigido en una situación semejante.

<sup>(59)</sup> Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, punto 2.

<sup>(60)</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2012 en el asunto T-565/08, Córcega Ferries/Comisión, puntos 101-108.



***Sobre los resultados económicos de SEA Handling***

- (297) Aunque los resultados económicos de SEA Handling posteriores a la decisión de cobertura de las pérdidas de un determinado año no permiten valorar la conformidad con el criterio del inversor privado, los resultados anteriores a la decisión, y en particular su evolución, precisan el contexto factual en que se adoptó esa decisión. La correlación entre las medidas de reestructuración aplicadas a SEA Handling y los resultados que se derivaron de ellas durante el período considerado habría influenciado necesariamente la decisión de un inversor privado de seguir cubriendo las pérdidas o no. Es necesario, por lo tanto, analizarlos bajo esta perspectiva.
- (298) Las autoridades italianas y SEA reconocen implícitamente este principio afirmando que la progresión positiva de los principales resultados económicos de SEA Handling durante el período 2003-2004 resultaba, en su opinión, alentadora, e indicaba que el restablecimiento de la rentabilidad era posible. Sin embargo, en su Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión observaba que entre 2003 y 2005 las pérdidas seguían siendo superiores a 40 millones EUR; el margen operativo bruto seguía siendo negativo; los costes unitarios de la mano de obra habían aumentado en un 7,6 %; los costes totales solo habían disminuido en aproximadamente un 3 % y los beneficios habían aumentado en aproximadamente un 4,5 %.
- (299) Al margen, pues, de la valoración negativa de la Comisión sobre el nivel de precisión de los planes de reestructuración presentados por las autoridades italianas, es preciso observar que los indicadores de buen funcionamiento económico registrados durante el período, y en particular los vinculados esencialmente a las medidas internas adoptadas y no basados en factores externos sobre los que la empresa no puede influir, permiten evaluar directamente el alcance de las medidas de reestructuración efectivamente aplicadas. Tal es el caso, por ejemplo, de una disminución observada de los costes de personal, que dependerá del aumento de la productividad, la reducción del coste unitario del trabajo y la reducción del número de empleados.
- (300) Por el contrario, la Comisión considera que los indicadores de calidad, como la evolución de los plazos de espera para la recogida de los equipajes a la llegada y de la puntualidad de las escalas gestionadas por SEA, aun siendo útiles para valorar la competitividad de los servicios ofrecidos, no permiten evaluar la importancia de las medidas de reestructuración.
- (301) Por lo que se refiere a los resultados económicos efectivamente logrados, la Comisión remite al análisis de los gráficos y cuadros mencionados en el capítulo 2.4).
- (302) La Comisión subraya que, sobre la base de los datos recogidos en el cuadro 3, se observa un aumento del 22 % de la productividad entre 2004 y 2010. SEA sostiene que esta mejora se deriva de un empleo más adecuado de los recursos humanos y de la introducción de una mayor flexibilidad en su aprovechamiento, de la externalización de los servicios de baja productividad (como los servicios de limpieza de las cabinas) y de un mayor control del personal (en particular, mediante una reducción de las tasas de absentismo).
- (303) SEA sostiene que las razones principales por las que SEA Handling no había alcanzado su objetivo de rentabilidad en 2005 o a más tardar en 2007 son atribuibles a la pérdida de ingresos, y más concretamente a la reducción de los precios, incluidos los practicados por Alitalia a partir de 2006, y al aumento del coste unitario de la mano de obra. Por último, SEA sostiene que también el nivel del tráfico, inferior al previsto, tuvo repercusiones en los ingresos generados entre 2002 y 2007.
- (304) Por lo que se refiere al coste de la mano de obra, la Comisión observa en efecto que el coste unitario de la mano de obra aumentó en aproximadamente un 10 % entre 2003 y 2010. SEA afirma haber tenido una capacidad limitada para reducir de forma significativa sus propios costes operativos. El poder de los sindicatos en las negociaciones sobre los acuerdos colectivos de trabajo y su papel político en Italia habrían limitado su margen de maniobra a corto plazo. La reducción del personal, aunque significativa, no fue suficiente para compensar ese aumento antes de 2008, ni para conseguir una significativa reducción de los costes vinculados a la mano de obra (- 38 % entre 2008 y 2010). La Comisión toma nota del acta al respecto de la reunión del consejo de dirección del 21 de diciembre de 2006, en que uno de los miembros recordaba que la situación de SEA Handling era todavía «muy alarmante». El hecho de que a partir de 2008 SEA Handling haya logrado reducir de forma significativa los costes vinculados a la mano de obra demuestra la existencia de un considerable esfuerzo en ese sentido. Sin embargo, este factor no puede demostrar, en el contexto del caso que nos ocupa, que las aportaciones de capital en cuestión satisfacen la prueba del inversor privado. En particular, por lo que respecta a las aportaciones efectuadas a partir de 2007, la Comisión ya ha subrayado que no pueden examinarse prescindiendo de las aportaciones anteriores. Análogamente, la Comisión ha subrayado asimismo que no se basaban en análisis financieros y planes empresariales comparables a los que un inversor privado habría exigido.
- (305) En cuanto a la reducción de los precios impuesta por Alitalia, la Comisión constata que el contrato celebrado con Alitalia para el período 2001-2005 preveía un aumento de los precios del 7 % en 2004 y en 2005, aumento que se revelará excesivo y que conducirá a disminuciones en 2006 y en 2007 en el contexto de la bajada de precios resultante de un entorno más competitivo. La Comisión cree que la liberalización del sector, cuyo objetivo era estimular la competencia, tenía que conducir en última instancia a una disminución de los precios. SEA no puede por lo tanto afirmar razonablemente que esa reducción de los precios, que en gran medida fue un ajuste a raíz de un aumento que se reveló excesivo y una reacción a la entrada de un competidor en 2006 (Aviartner), fue un «acontecimiento negativo imprevisible». La Comisión cree que un inversor privado habría previsto el cambio del contexto competitivo inducido por la liberalización del sector. Así, por ejemplo, no habría contemplado un aumento de los precios del 9 % entre 2003 y 2007 y habría estimado que la cuota de mercado de SEA Handling, aun



reflejando sustancialmente una situación de monopolio, se habría reducido <sup>(61)</sup>.

- (306) Entre los varios «acontecimientos imprevisibles» con repercusiones negativas en el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling, SEA también cita la pérdida de ingresos a partir de 2008 resultante de la decisión de Alitalia de reducir sus actividades en Malpensa. La Comisión reconoce la evidente importancia de esta retirada para los beneficios de SEA Handling, pero considera que los esfuerzos desplegados por SEA para sanear la situación de SEA Handling se intensificaron precisamente coincidiendo con el anuncio de dicha retirada en 2007. En particular, el número de ETC operativos disminuyó en cerca del 41 % entre 2007 y 2010. En concreto, a causa de ello, el coste de la mano de obra disminuyó entre 2007 y 2009, y el aumento de la productividad registró una aceleración. También los demás costes operativos disminuyeron en un 40 % entre 2007 y 2010. Globalmente, gracias a estas reducciones de los costes, a raíz de la reducción de las actividades de Alitalia, el margen operativo bruto mejoró pese al descenso del volumen de negocios. No obstante, estos resultados no permitieron a SEA Handling encontrar una situación de equilibrio económico a corto plazo, a pesar de las ayudas concedidas anteriormente. Por otra parte, si bien, sobre la base de los cálculos derivados de un escenario contrafactual, en la hipótesis del mantenimiento del nivel de actividad de Alitalia en Malpensa y de las cuotas de mercado de SEA Handling al nivel de 2005 indicado por las autoridades italianas, SEA Handling habría podido aspirar a restablecer la rentabilidad en 2009, la Comisión cree que el esfuerzo de reducir los costes en el período considerado no habría tenido en realidad el mismo alcance sin este acontecimiento <sup>(62)</sup>. En todo caso, el Tribunal ya ha confirmado que a los efectos de la evaluación de la observancia del principio del inversor privado, «las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones posteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que [...] cuando se advierte que el criterio del inversor privado podría ser aplicable, incumbe a la Comisión solicitar al Estado miembro interesado que le presente todas las informaciones pertinentes que le permitan comprobar si concurren las condiciones de aplicabilidad y de aplicación de ese criterio, y la Comisión no puede rehusar examinarlas, excepto si los medios de prueba presentados se constituyeron después de adoptar la decisión de realizar la inversión de que se trata» <sup>(63)</sup>.
- (307) En efecto, las autoridades italianas habían confirmado que precisamente la potencial gravedad de la situación tras el abandono de Alitalia indujo a SEA a realizar los esfuerzos destinados a mejorar los costes.
- (308) Por último, SEA Handling también ha declarado que varios acontecimientos imprevistos influyeron negativamente en sus resultados, refiriéndose en particular a los efectos que en su volumen de negocios habrían tenido el síndrome respiratorio agudo grave, las amenazas terroristas a raíz de la declaración de guerra contra Irak en 2003 y el impacto de la erupción del volcán Eyjafjallajökull en 2010. La Comisión observa que la única cuantificación del impacto de estos acontecimientos en el volumen de negocios de SEA Handling se incluyó en el estudio de RBB Economics, realizado el 1 de junio de 2011. Por lo que se refiere a los citados acontecimientos, el estudio se limita a reproducir algunas declaraciones de SEA Handling, y en concreto que el síndrome respiratorio agudo grave y las amenazas terroristas a raíz de la declaración de guerra contra Irak en 2003 condujeron a una disminución del volumen de negocios del 3 %, y que la erupción del volcán Eyjafjallajökull provocó una reducción de 1,5 millones EUR del volumen de negocios. El análisis contrafactual se basa en estos presupuestos, sin ofrecer ningún método de valoración razonable de los efectos de los acontecimientos en cuestión. Además, la Comisión cree que si se consideraran fiables las estimaciones de SEA, aun careciendo de justificación, los efectos relativos a acontecimientos imprevisibles a que se refiere el estudio de RBB Economics no podrían de todos modos justificar de manera realista las continuas ampliaciones de capital de SEA por un importe que rondó los 360 millones EUR en el período 2002-2010. Por otra parte, la Comisión cree que un inversor en condiciones de mercado habría probablemente realizado un estudio inmediatamente después de producirse tales acontecimientos, y no varios años más tarde, a fin de valorar el impacto y decidir si cambiar de estrategia, mantener la existente o modificar el plan empresarial. En cambio, dado que el estudio de RBB Economics se llevó a cabo muchos años después de la Decisión de incoar el procedimiento, la Comisión cree que el estudio no refleja el comportamiento de un inversor privado prudente, sino que se elaboró a los fines del procedimiento, es decir, para demostrar *ex post* la presunta racionalidad económica del comportamiento de SEA. No es posible, pues, tener en cuenta dicho estudio para la aplicación de la prueba del inversor prudente. Por último, la Comisión observa que, justamente para asegurar la rentabilidad de su inversión aun en caso de acontecimientos negativos, los inversores privados exigen análisis financieros que indiquen el rendimiento de la inversión en escenarios degradados, máxime en un sector como el del transporte aéreo, que, por su naturaleza, está expuesto a factores de riesgo que escapan al ámbito de competencia y control de los operadores. En el caso que nos ocupa, ni Italia ni SEA han demostrado nunca que se llevara a cabo un análisis de tales características en el momento de la intervención en cuestión.
- (309) Así pues, la Comisión considera que los esfuerzos dirigidos a reducir los costes, pese a haber sido significativos bajo muchos aspectos tras la creación de la empresa, y en particular a partir de 2007, no fueron suficientes para poder prever un restablecimiento de la rentabilidad, salvo a largo plazo, es decir, en más de diez años, y obviando el riesgo

<sup>(61)</sup> Según lo previsto en el plan empresarial 2003-2007 de SEA Handling.

<sup>(62)</sup> El mantenimiento hasta 2010 de las cuotas de mercado al nivel de 2005, o sea, al 76,65 %, es meramente hipotético.

<sup>(63)</sup> Sentencia del Tribunal de 5 de junio de 2012 en el asunto C124/10 P, Comisión europea/Électricité de France (EDF), pp. 85 y 104.

de tener que restituir las eventuales ayudas incompatibles concedidas en el pasado. Si, por un lado, no sorprende que, tras haberse beneficiado durante tantos años del apoyo público, SEA Handling haya mejorado sus resultados, la Comisión cree que un inversor privado habría exigido una reestructuración mucho más importante en 2002, dada la estructura de los costes extremadamente gravosa de SEA Handling y el contexto de la apertura del mercado, para aceptar cubrir las pérdidas durante el tiempo necesario para la reestructuración y obtener un rendimiento razonable de su inversión en un tiempo igualmente razonable.

### ***Sobre la comparación con los resultados económicos de otros operadores***

- (310) La Comisión rechaza la idea según la cual no serían comparables los resultados económicos de los operadores de servicios de asistencia en tierra de «naturaleza» diferente (las autoridades italianas citan a los gestores aeroportuarios en régimen de separación contable, a los operadores en régimen de separación societaria, a los transportistas aéreos que ejercen actividades de autoasistencia en tierra y a los prestadores terceros, que pueden a su vez dividirse en los prestadores que operan en el marco de una red nacional o internacional y los pequeños y medianos prestadores) o con un ámbito de actividad diferente (hay prestadores que ofrecen todos los servicios de asistencia en tierra, mientras otros solo prestan algunos).
- (311) La liberalización del sector tiene precisamente por objeto estimular la competencia de forma que los prestadores con los modelos de empresa más competitivos puedan imponerse en el mercado, beneficiando de este modo a los usuarios, a las compañías aéreas y en definitiva a los viajeros. La Comisión cree que los operadores que, según las autoridades italianas, no son comparables con la empresa SEA Handling están sin embargo en competencia real o potencial con ella. El argumento de las autoridades italianas conduce *de facto* a reducir a cero a los competidores comparables con SEA Handling, dado que ningún operador presta exactamente la gama de servicios prestados actualmente por SEA Handling, aun tratándose de empresas de la misma «naturaleza», es decir, de empresas vinculadas a un gestor aeroportuario que opera en régimen de separación societaria. Y esto dejando a un lado el hecho de que SEA cree que la Comisión también debería tomar en consideración las normas de desarrollo de la Directiva 96/67/CE para comparar las prestaciones de los prestadores que operan en un mercado distinto del mercado italiano.
- (312) La Comisión observa que muchos operadores de asistencia en tierra son estructuralmente beneficiarios. En todo caso, el hecho de que otros operadores de asistencia en tierra puedan haber registrado pérdidas en el mismo período, más que demostrar la racionalidad del comportamiento de SEA, parece sugerir lo contrario, ya que cualquier empresa que se enfrenta a dificultades económicas trata de concentrarse en su actividad principal y de abandonar las inversiones relativas a actividades que generan pérdidas estructurales o resultan menos rentables. Como ya se ha recordado reiteradamente, en dos de los planes empresariales presentados, SEA Handling subrayaba que la tendencia del mercado en el período en cuestión era la del abandono de las inversiones relativas a las actividades de asistencia en tierra por parte de los operadores aeroportuarios, y que los operadores que habían subcontratado la asistencia en tierra eran por lo general más rentables que los operadores verticalmente integrados.
- (313) Por motivos análogos, la Comisión debe rechazar el argumento de SEA de que el único operador comparable sería [...] <sup>(64)</sup>, que, presumiblemente, registró pérdidas en el período 2004-2006 <sup>(65)</sup> y no subcontrató la asistencia en tierra. En primer lugar, [...] todavía está controlada por el Estado, de manera que su comportamiento no puede considerarse típico de los operadores privados <sup>(66)</sup>. En segundo lugar, la Comisión no posee informaciones que le permitan saber si [...] recibió o no, por sus actividades de asistencia en tierra, un apoyo financiero comparable en términos de importe o duración a la ayuda recibida por SEA Handling.
- (314) Por último, la Comisión no encuentra significativa la comparación que SEA Handling establece con [...] y [...]. SEA Handling sostiene, pero sin proporcionar pruebas suficientes, que dichos operadores registraron pérdidas en las actividades desarrolladas en tales aeropuertos <sup>(67)</sup>. Se diría, incluso, que los resultados negativos de esos operadores son en parte una consecuencia de las ayudas obtenidas por SEA Handling. Si esta empresa no se hubiera beneficiado de repetidas aportaciones de capital procedentes de SEA, habría quebrado o habría sido objeto de una reestructuración más rápida y profunda de la que se produjo. Por consiguiente, la estructura del mercado se habría visto modificada y los competidores habrían tenido la posibilidad de aumentar su cuota de mercado, mejorando sus resultados.

<sup>(64)</sup> [...].

<sup>(65)</sup> Observaciones de SEA Handling de 21 de marzo de 2011, puntos 99 y 100.

<sup>(66)</sup> Véase: [...].

<sup>(67)</sup> Observaciones de SEA Handling de 21 de marzo de 2011, punto 105.

- (315) En conclusión, a la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión cree que las aportaciones de capital en cuestión no satisfacen la prueba del inversor privado y, por lo tanto, atribuyeron a SEA Handling una ventaja que la empresa no habría obtenido en condiciones de mercado normales.

#### 8.2.4. SOBRE LAS CONDICIONES DE INCIDENCIA EN LOS INTERCAMBIOS ENTRE ESTADOS MIEMBROS Y DE FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA

- (316) La Comisión opina que las medidas examinadas afectan a los intercambios entre Estados miembros y falsean o amenazan con falsear la competencia en el mercado interior, ya que favorecen a una única empresa, en competencia con los otros prestadores de servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de Malpensa y Linate, además de con todos los prestadores autorizados a operar en ellos, muchos de los cuales operan además en varios Estados miembros, en particular tras la entrada en vigor de la liberalización del sector en 2002.

#### 8.2.5. CONCLUSIÓN

- (317) Teniendo en cuenta lo dicho hasta el momento, la Comisión cree que las medidas de compensación de las pérdidas adoptadas por SEA en favor de SEA Handling constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

### 8.3. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA CON EL MERCADO INTERIOR

- (318) Puesto que considera que las medidas en cuestión constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión ha examinado su eventual compatibilidad en virtud de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo.
- (319) Las disposiciones del apartado 2 del artículo 107 del TFUE no son evidentemente aplicables, dada la naturaleza de las medidas en cuestión, ni han sido invocadas por Italia o por SEA.
- (320) Por lo que se refiere al apartado 3 del artículo 107 del TFUE, en su Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión ya expresaba sus dudas sobre la compatibilidad de las medidas con arreglo a las Directrices relativas al sector aeroportuario. Estas Directrices determinan en qué medida y en qué condiciones debe la Comisión valorar la financiación pública de los servicios aeroportuarios a la luz de las normas y procedimientos existentes en materia de ayudas estatales.
- (321) Por lo que respecta a la subvención de los servicios aeroportuarios, las citadas Directrices hacen referencia a la Directiva 96/67/CE, que establece que, cuando se superan los 2 millones de pasajeros, la actividad de prestación de los servicios de asistencia en tierra tiene que ser autosuficiente, independientemente de los otros ingresos comerciales del aeropuerto o de los fondos públicos que se le hayan asignado en tanto que autoridad aeroportuaria o gestor de un servicio de interés económico general.
- (322) Vemos, pues, que la subvención de tales actividades por parte de autoridades públicas es contraria a los objetivos establecidos por la Directiva 96/67/CE y podría, por ende, tener un efecto negativo en la liberalización del mercado en cuestión.
- (323) A la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión cree que las ayudas no pueden declararse compatibles con el mercado interior sobre la base de las Directrices relativas al sector aeroportuario.
- (324) Con carácter subsidiario, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que evaluase la compatibilidad de las ayudas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE y de las Directrices de reestructuración de 2004. Las autoridades italianas no han invocado ninguna otra base jurídica para demostrar la compatibilidad de las ayudas en cuestión con el mercado interior sobre la base de las disposiciones del artículo 107, apartado 3, ni han facilitado a la Comisión otros elementos que permitan demostrar esa compatibilidad. En efecto, las autoridades italianas han declarado que las Directrices relativas al sector aeroportuario no son aplicables en este caso para evaluar la compatibilidad de las medidas en cuestión. Por consiguiente, la Comisión debe analizar los argumentos presentados por las autoridades italianas para demostrar la compatibilidad de las ayudas con las Directrices de reestructuración.
- (325) De conformidad con las disposiciones a que se refiere el punto 104 de las Directrices de reestructuración de 2004:
- «La Comisión examinará la compatibilidad con el mercado común de toda ayuda de salvamento o de reestructuración que se conceda sin la autorización de la Comisión [...] cuando la ayuda, o una parte de ella, se haya concedido después de la publicación de las Directrices en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. En los demás casos las examinará con arreglo a las Directrices aplicables en el momento de la concesión de la ayuda».
- (326) Las Directrices de reestructuración de 2004 se publicaron el 1 de octubre de 2004.

- (327) Dado que la Comisión cree que las medidas en cuestión deben entenderse como una serie de decisiones relativas a la aportación de capitales en favor de SEA Handling con el fin de cubrir sus pérdidas de explotación conforme se iban produciendo y no como una o dos ayudas a la reestructuración desembolsables a plazos (como parecen sostener las autoridades italianas: véase el punto 84), la compatibilidad de dichas medidas tiene que examinarse a la luz de las Directrices de reestructuración de 1999 y 2004, en función de si se establecieron con carácter vinculante antes o después del 1 de octubre de 2004 <sup>(68)</sup>.

### ***Elegibilidad de la empresa***

#### **Medidas concedidas antes del 1 de octubre de 2004**

- (328) Sobre la base de las motivaciones mencionadas en los puntos 174-180, la Comisión cree que SEA Handling puede considerarse una empresa en crisis en el sentido de las Directrices de reestructuración de 1999.
- (329) De acuerdo con las disposiciones a que se refiere el punto 7 de las citadas Directrices, las empresas de nueva creación no pueden acogerse a las ayudas de salvamento y de reestructuración. No obstante, las Directrices establecen que no se considera que la creación de una filial por parte de una empresa con el único propósito de recibir sus activos y, en su caso, su pasivo constituya una empresa de nueva creación. Dado que SEA Handling se creó como una separación de SEA para el suministro de servicios de asistencia en tierra, la Comisión cree que la empresa en cuestión no se configura como una empresa de nueva creación en el sentido de las citadas Directrices.
- (330) Además, las dificultades financieras de SEA Handling no son el resultado de un reparto arbitrario de los costes dentro del grupo. No son de ningún modo imputables al *holding* SEA, sino que se deben más bien al coste excesivo de la mano de obra, que hizo que la empresa no lograra equilibrar el presupuesto.

#### **Medidas concedidas después del 1 de octubre de 2004**

- (331) La Comisión observa que la situación financiera de la empresa no mejoró en 2004 con respecto a 2002. En efecto, como se explica en los puntos 181-184, la empresa aún se enfrentaba a dificultades financieras en 2004 y debe considerarse una empresa en crisis en virtud de las Directrices de reestructuración de 2004.
- (332) El punto 13 de dichas Directrices establece que las empresas de nueva creación están excluidas de las ayudas al rescate y a la reestructuración. Se hallaría en este caso una empresa nueva que emergiera a raíz de la liquidación de una empresa o sociedad anterior y que asumiera los activos de esta última. En principio, la empresa se consideraría de nueva creación en los primeros tres años siguientes al inicio de las operaciones en el sector de actividad en cuestión.
- (333) Por los motivos mencionados en el punto 330, la Comisión cree que SEA Handling no puede considerarse una empresa de nueva creación. La Comisión observa al respecto que las autoridades italianas afirmaban en su última carta que SEA Handling se configura como una empresa de nueva creación en el sentido de las Directrices de reestructuración de 2004 por cuanto se creó a partir de una separación de la rama de actividad preexistente de SEA para la prestación de servicios de asistencia en tierra y asumió, por lo tanto, los activos y pasivo de la empresa matriz en lo que se refiere a la prestación de servicios de asistencia en tierra.
- (334) Son asimismo de aplicación las consideraciones recogidas en el punto 331.
- (335) La Comisión concluye, por lo tanto, que SEA Handling pudo beneficiarse de ayudas a la reestructuración tanto en virtud de las Directrices de reestructuración de 1999 como en virtud de las de 2004.

### ***Restablecimiento de la rentabilidad a largo plazo***

- (336) Sobre la base de las Directrices de reestructuración de 2004: «La concesión de la ayuda debe estar supeditada a la ejecución del plan de reestructuración que, para todas las ayudas individuales, habrá sido autorizado por la Comisión...» (punto 34 de las Directrices de reestructuración de 2004 y punto 31 de las Directrices de reestructuración de 1999). Además, «la ayuda de reestructuración deberá estar vinculada a un programa viable de reestructuración al que se compromete el propio Estado miembro. El plan se ha de presentar a la Comisión con todas las precisiones necesarias» (punto 35 de las Directrices de reestructuración de 2004 y punto 32 de las Directrices de reestructuración de 1999).

---

<sup>(68)</sup> Cabe subrayar que si la afirmación de las autoridades italianas estuviera fundada, solo se aplicarían las Directrices de 2004, pero la valoración de la compatibilidad no cambiaría.

- (337) En primer lugar, los «planes de reestructuración» citados por las autoridades italianas son el plan empresarial consolidado 2002-2006, el plan empresarial 2003-2007 de SEA, el plan estratégico 2007-2012, el plan estratégico 2009-2016 y el plan empresarial 2011-2013. La Comisión cree que ninguno de ellos satisface los criterios fijados por las Directrices, conforme a su valoración de estos documentos recogida en los puntos 269-296 de la presente Decisión.
- (338) En particular, el punto 35 de las Directrices de reestructuración de 2004 precisa que: «El plan de reestructuración, cuya duración ha de ser lo más breve posible, ha de restablecer la viabilidad a largo plazo de la empresa en un plazo razonable, partiendo de hipótesis realistas por lo que se refiere a las condiciones futuras de explotación. Por consiguiente, la ayuda de reestructuración deberá estar vinculada a un programa viable de reestructuración [...] con todas las precisiones necesarias, entre las que se incluye especialmente un estudio de mercado. La mejora de la viabilidad debe resultar principalmente de las medidas internas contenidas en el plan de reestructuración y solo podrá basarse en factores externos, como el aumento de los precios o de la demanda, sobre los que la empresa no ejerza gran influencia, cuando las hipótesis sobre el mercado realizadas gocen de reconocimiento general». El punto 32 de las Directrices de reestructuración de 1999 contiene una disposición análoga.
- (339) La Comisión observa que tanto el plan empresarial consolidado 2002-2006 como los planes mencionados para el período posterior a 2007 se refieren al grupo SEA en su conjunto (con excepción del plan empresarial 2003-2007), y solo contienen alguna referencia a SEA Handling<sup>(69)</sup>. Por lo tanto, no pueden considerarse planes de reestructuración de SEA Handling de acuerdo con las Directrices. Además, no contienen todas las informaciones necesarias según las Directrices: no incluyen una descripción detallada de las circunstancias que están en el origen de la crisis de la empresa, ni un estudio de mercado. Carecen asimismo de una descripción detallada de las medidas necesarias para permitir restablecer a largo plazo la rentabilidad de la empresa dentro de un plazo razonable y, al mismo tiempo, prevén una mejora de la rentabilidad gracias a medidas principalmente externas relativas al aumento de los ingresos (en particular, el plan empresarial 2003-2007), sin nada que demuestre que las hipótesis formuladas sobre la evolución del mercado sean previsiones generalmente aceptadas.
- (340) Aun considerando los breves pasajes referidos específicamente a SEA Handling dentro de estos documentos, la Comisión observa que no contienen calendarios que indiquen los plazos razonablemente necesarios para el restablecimiento de la rentabilidad de SEA Handling a largo plazo, ni la duración de una eventual reestructuración de SEA Handling. Por otra parte, las medidas de reestructuración son demasiado vagas como para satisfacer los requisitos de las Directrices.
- (341) De lo anteriormente dicho se desprende que las ayudas en cuestión se concedieron antes de ser notificadas y en ausencia de un plan de reestructuración capaz de satisfacer las condiciones de las Directrices de reestructuración. Por consiguiente, no están supeditadas a la realización de un plan de reestructuración conforme a lo establecido en los puntos 34 y 35 de las Directrices de reestructuración de 2004 o en los puntos 31 y 32 de las Directrices de reestructuración de 1999. Esta circunstancia es suficiente para excluir la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior<sup>(70)</sup>.
- (342) En segundo lugar, hay que subrayar que, dada la no notificación de las ayudas y a falta de un plan de reestructuración realizable, la Comisión no ha tenido ocasión de imponer las condiciones y obligaciones consideradas necesarias para la autorización de las ayudas<sup>(71)</sup>, ni ha podido controlar el correcto avance del plan de reestructuración, sobre la base de relaciones regulares y detalladas<sup>(72)</sup>.

#### ***Prevención del falseamiento indebido de la competencia***

- (343) Según el punto 38 de las Directrices de reestructuración de 2004, «con objeto de velar por reducir todo lo posible los efectos negativos sobre las condiciones comerciales, de tal modo que los efectos positivos perseguidos superasen a los negativos, es necesario introducir contrapartidas. De lo contrario, la ayuda se considerará “contraria al interés común” y, por consiguiente, incompatible con el mercado común». El punto 35 de las Directrices de reestructuración de 1999 contiene disposiciones análogas.
- (344) Las autoridades italianas y SEA Handling sostienen que las medidas de ayuda no causaron una distorsión de la competencia en el mercado de los servicios de asistencia en tierra por cuanto fueron necesarias para satisfacer las condiciones de la liberalización del mercado impuestas por el Decreto legislativo n° 18/99 en aplicación de la Directiva 96/67/CE.
- (345) Consideran que se adoptaron medidas adecuadas de acompañamiento de la ayuda para evitar una eventual distorsión de la competencia.

<sup>(69)</sup> Véanse el «Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA», el plan estratégico 2009-2016 y el plan empresarial SEA 2011-2013.

<sup>(70)</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal EFTA de 8 de octubre de 2012, Hurtigruten/Órgano de Vigilancia de la AELC, puntos 228, 234-240.

<sup>(71)</sup> Puntos 46-48 de las Directrices.

<sup>(72)</sup> Puntos 49-51 de las Directrices.



- (346) Según las autoridades italianas, la primera medida consistió en una reducción de la capacidad de SEA Handling, en particular en términos de mano de obra, mediante una gradual reducción del personal entre 2003 y 2010.
- (347) La segunda medida habría consistido en la reducción de la presencia de SEA Handling en el mercado, mediante una reducción de su campo de actividad. En particular, SEA Handling finalizó sus actividades de mantenimiento de las aeronaves y de venta de billetes (*ticketing*), además de algunas actividades secundarias, como la limpieza de las cabinas y la asistencia a los pasajeros menores de edad, que a partir de 2004 se confiaron a terceros. SEA Handling cedió asimismo a SEA en 2004 las operaciones de descongelación.
- (348) La tercera medida habría consistido en los intentos de vender una participación minoritaria en SEA Handling que, si hubiera tenido éxito, habría tenido como resultado la entrada de un nuevo competidor en el mercado.
- (349) Por último, las autoridades italianas creen que el elevado grado de liberalización del mercado de los servicios de asistencia en tierra en Italia habría hecho necesarias las medidas de compensación de las pérdidas para garantizar la continuidad y la calidad de todos los servicios de asistencia y para adaptarse gradualmente a la nueva situación. Globalmente, las ayudas habrían, pues, permitido una transición hacia un mercado competitivo, de forma ordenada y evitando así las consecuencias negativas para los pasajeros.
- (350) La Comisión recuerda que «las condonaciones y el cierre de actividades que generen pérdidas que hubieran sido necesarios en cualquier caso para restablecer la viabilidad no se considerarán reducción de la capacidad o de la presencia en el mercado a efectos de la evaluación de las contrapartidas»<sup>(73)</sup>. En este sentido, cree que la segunda medida no constituye una medida «compensatoria», sino que es parte integrante, y hasta esencial, de la reestructuración propiamente dicha. Como sugieren las autoridades italianas, estas actividades no forman parte de la actividad principal de SEA Handling y su cesión no puede, por lo tanto, considerarse una contrapartida apropiada capaz de garantizar una reducción significativa de la presencia en el mercado en cuestión<sup>(74)</sup>.
- (351) Análogamente, la reducción de capacidad, en particular en términos de mano de obra, es un elemento esencial para el restablecimiento de la rentabilidad de la empresa, dado lo elevado del importe de los gastos del personal de SEA Handling, especialmente con relación al volumen de negocios, y no puede entenderse como una contrapartida de la ayuda concedida.
- (352) Por lo que se refiere a la voluntad de ceder una participación minoritaria, la Comisión observa que a día de hoy solo se han convocado dos procedimientos de licitación<sup>(75)</sup>. Vemos también que el proyecto de cesión en cuestión está actualmente supeditado al restablecimiento de la rentabilidad, y no constituye, por lo tanto, una contrapartida de la reestructuración. En todo caso, en casi diez años no se ha producido ninguna cesión del capital de SEA Handling y, por lo tanto, la voluntad de cesión no puede considerarse una contrapartida de las ayudas en cuestión.
- (353) Por último, por lo que se refiere al hecho de que las ayudas habrían garantizado la transición hacia un mercado competitivo, la Comisión cree que la transposición a la legislación italiana de la Directiva 96/67/CE no presupone que una ayuda estatal pueda compensar a determinados operadores, en este caso a SEA Handling, para favorecer su adaptación durante un determinado período, cuya duración exacta, por otra parte, no ha sido mencionada por las autoridades italianas.
- (354) Estas circunstancias son suficientes para excluir la compatibilidad de las ayudas con el mercado interior.

#### ***Limitación de la ayuda al mínimo indispensable***

- (355) Conforme a las disposiciones a que se refiere el punto 43 de las Directrices de reestructuración de 2004 y el punto 40 de las Directrices de reestructuración de 1999, para limitar el importe de la ayuda a los costes de reestructuración estrictamente necesarios, los beneficiarios de la ayuda deberán contribuir de forma importante al plan de reestructuración con cargo a sus propios recursos, incluida la venta de activos que no sean indispensables para la supervivencia de la empresa, o mediante financiación externa obtenida en condiciones de mercado. Normalmente, para las grandes empresas, la Comisión considera adecuada una contribución a la reestructuración equivalente al menos al 50 %.
- (356) La Comisión observa que las autoridades italianas no han facilitado ninguna información relativa a contribuciones a la reestructuración significativas por parte de SEA Handling. El hecho de que ningún inversor privado haya contribuido pecuniariamente a la reestructuración de SEA Handling constituye un ulterior indicador de que el mercado no creía en la viabilidad del retorno de la empresa a una situación de rentabilidad (punto 43 de las Directrices de 2004).

<sup>(73)</sup> Punto 40 de las Directrices.

<sup>(74)</sup> Sentencia del Tribunal de 4 de febrero de 2012 en los asuntos acumulados T-115/09 y T-116/09, Electrolux/Comisión, puntos 51-58.

<sup>(75)</sup> Según indican las autoridades italianas, uno se convocó en 2001 y el otro, en 2007.

***El principio de «ayuda única»***

- (357) Por último, para poder considerarse compatible, una ayuda a la reestructuración debe respetar el principio de «ayuda única». El punto 43 de las Directrices de reestructuración de 1999 y el punto 72 de las Directrices de reestructuración de 2004 establecen que una empresa que haya recibido una ayuda a la reestructuración en los últimos diez años no puede beneficiarse de ulteriores ayudas a la reestructuración. Sobre esta base, la Comisión concluye que la ayuda a la reestructuración concedida a SEA Handling tras la primera aportación de capital de 2002 es incompatible con el mercado interior en la medida, también, en que no respetaba el principio de «ayuda única». Esto mismo se aplicaría a la ayuda recibida en 2007 si se tomara en consideración el hecho de que SEA adoptó dos decisiones vinculantes para la concesión de ayudas a plazos escalonadas en varios años, como parecen afirmar las autoridades italianas (véase el punto 223).

**Conclusiones**

- (358) Se desprende, de todo lo dicho hasta el momento, que las medidas de ayuda no cumplen las condiciones establecidas en las Directrices relativas al sector aeroportuario y en las Directrices de reestructuración de 1999 y 2004 para garantizar la compatibilidad de una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.
- (359) Por consiguiente, las ayudas en cuestión no son compatibles con el mercado interior.

**8.4. RECUPERACIÓN**

- (360) La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999, toda ayuda ilícita e incompatible con el mercado interior debe recuperarse del beneficiario.
- (361) Dado que fueron concedidas ilícitamente a SEA Handling y son incompatibles con el mercado interior, esta empresa debe devolver las ayudas en cuestión.
- (362) La Comisión recuerda que, dada la situación financiera gravemente comprometida de SEA Handling y la ausencia de perspectivas de rentabilidad de las aportaciones en cuestión, un inversor privado no habría efectuado dichas aportaciones de capital y SEA Handling no habría recibido por consiguiente tales fondos en el mercado. Teniendo en cuenta que el rendimiento de las inversiones en capital es un factor de la rentabilidad del modelo empresarial de la empresa, un inversor privado no efectuaría la inversión si no estuviera seguro de que la empresa lo compensaría adecuadamente por el riesgo que corre. Así pues, la Comisión cree que la empresa no habría sido capaz de incrementar su capital en el mercado de capitales por cuanto el rendimiento previsto no le ofrecía la posibilidad de ofrecer ese mayor rendimiento a ningún inversor. La situación contrafactual, es decir, la situación de ausencia de ayuda que la recuperación pretende restablecer o realizar, es por tanto la ausencia de cualquier inversión de capital<sup>(76)</sup>. En efecto, sobre la base de la jurisprudencia reiterada, «relativamente a una participación al capital, la Comisión puede considerar que la eliminación de la ventaja concedida implica la restitución de la aportación de capital»<sup>(77)</sup>. El importe de la ayuda que debe recuperarse es, pues, el importe íntegro de las ampliaciones de capital.
- (363) A los efectos de la citada recuperación, es preciso asimismo tener en cuenta los intereses devengados desde la fecha en que la ayuda se puso a disposición de la empresa, es decir, desde la fecha efectiva de cada ampliación de capital hasta la de su efectiva recuperación<sup>(78)</sup>.

**8.5. CONCLUSIONES**

- (364) La Comisión constata que Italia ha concedido ilícitamente ayudas consistentes en una serie de ampliaciones de capital efectuadas por SEA en favor de su filial SEA Handling con el fin de compensar las pérdidas de esta última, en infracción de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (365) Por lo tanto, Italia debe adoptar todas las medidas necesarias para recuperar del beneficiario, es decir, de SEA Handling, las citadas ayudas estatales incompatibles con el mercado interior.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

<sup>(76)</sup> Decisión de la Comisión, de 13 de julio de 2011, relativa a la ayuda estatal n° C 6/08 (ex NN 69/07) ejecutada por Finlandia a favor de Ålands Industrihus Ab (DO L 125 de 12.5.2012, p. 33).

<sup>(77)</sup> Sentencia del Tribunal de 30 de abril de 1998 en el asunto T-16/96, Cityflyer/Comisión, Rec. 1998, p. II-757, punto 56.

<sup>(78)</sup> Véase el artículo 14, párrafo 2, del Reglamento (CE) n° 659/99 (citado previamente).

*Artículo 1*

Las ampliaciones de capital efectuadas por SEA en favor de su filial SEA Handling para cada uno de los ejercicios del período 2002-2010 (por un importe acumulado estimado equivalente a 359,644 millones EUR, excluidos los intereses de recuperación) constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107 del TFUE.

*Artículo 2*

Dichas ayudas estatales, concedidas en infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE, son incompatibles con el mercado interior.

*Artículo 3*

1. Italia procederá a recuperar del beneficiario las ayudas a que se refiere el artículo 1.
2. Las sumas que deben recuperarse incluirán los intereses devengados desde la fecha en que fueron puestas a disposición del beneficiario hasta la de su efectiva recuperación.
3. Los intereses se calcularán según el método de interés compuesto contemplado en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión <sup>(79)</sup>.

*Artículo 4*

1. La recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. Italia garantizará la aplicación de la presente Decisión dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su notificación.

*Artículo 5*

1. En un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Italia transmitirá a la Comisión las siguientes informaciones:
  - a) el importe total (capital e intereses) que debe recuperar del beneficiario;
  - b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para cumplir la presente Decisión;
  - c) los documentos que atestiguan que se ha exigido al beneficiario el reembolso de la ayuda.
2. Italia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que haya concluido la recuperación de la ayuda a la que se refiere el artículo 1. Deberá facilitar de inmediato, a instancia de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para aplicar la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya devueltos por los beneficiarios.

*Artículo 6*

El destinatario de la presente Decisión es la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 19 de diciembre de 2012.

*Por la Comisión*

Joaquín ALMUNIA

*Vicepresidente*

---

<sup>(79)</sup> Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).