DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 10 de julio de 2007

relativa a un régimen de ayudas estatales de Italia a favor del sector del transporte marítimo en Cerdeña C 23/96 (NN 181/95) y C 71/97 (N 144/97)

[notificada con el número C(2007) 3257]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2008/92/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante carta de fecha 24 de junio de 1996 [1], la Comisión notificó a las autoridades italianas su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2 (antiguo artículo 93, apartado 2), del Tratado CE con respecto a un régimen de ayudas ilegal de la Región de Cerdeña a favor de empresas navieras que deseen construir, comprar, transformar, convertir o reparar buques (en lo sucesivo, «el régimen de ayudas original»).

(2) A raíz de la apertura del procedimiento, el Gobierno italiano presentó sus observaciones a la Comisión por carta de 31 de octubre de 1996 (DG VII- Transportes A/23443). Las autoridades de la región de Cerdeña enviaron sus observaciones mediante carta de 1 de octubre de 1996 (DG VII-Transportes A/21870) y 22 de enero de 1997. Ni los demás Estados miembros ni ningún tercero presentaron observación alguna en el plazo de un mes desde la publicación de la decisión de iniciar el procedimiento. Conviene señalar, no obstante, que algunos terceros interesados presentaron observaciones fuera del plazo.

(3) El 21 de octubre de 1997 la Comisión adoptó la Decisión 98/95/CE, que establece la incompatibilidad del régimen de ayudas con el mercado común [2]. El 12 de noviembre de 1997 [SG (97) D/9375], dicha decisión fue comunicada a las autoridades italianas.

(4) Mediante carta de 14 de noviembre de 1997, la Comisión informó a las autoridades italianas de su decisión de incoar el procedimiento del artículo 88, apartado 2 (antiguo artículo 93, apartado 2), del Tratado CE en relación con la Ley regional sarda nº 9 de 15 de febrero de 1996, por la que se modifica el régimen de ayudas original a favor de las empresas navieras [3]. Las autoridades italianas presentaron sus observaciones el 16 de enero de 1998 (DG VII-Transportes A/1221) y el 23 de diciembre de 1997 (DG VII-Transportes A/144). Ni los demás Estados miembros ni ningún tercero presentaron observación alguna en el plazo de un mes desde la publicación de la decisión de iniciar el procedimiento.

(5) Mediante sentencia de 19 de octubre de 2000 (*República Italiana y Sardegna Lines — Servizi Marittimi della Sardegna S.p.A./Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99) [4], el Tribunal de las Comunidades Europeas anuló la Decisión 98/95/CE por motivación insuficiente respecto a la existencia de alteraciones en los intercambios comunitarios.

(6) Como respuesta a una carta de la Comisión de 23 de noviembre de 2006 (D 2006 224962), en la cual se pedía información a las autoridades italianas, estas enviaron un correo electrónico el 8 de marzo de 2007 (TRENA/26193).

2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

2.1. Régimen original

(7) A raíz de una denuncia presentada en 1993, la Comisión llegó a conocimiento de un régimen de ayudas instituido por la región de Cerdeña en favor de empresas navieras que tuvieran la intención de construir, comprar, convertir o reparar buques. Se trataba, en particular, de préstamos y de ayudas para el arrendamiento financiero facilitadas en condiciones favorables y que inicialmente solo se concedían a empresas que tuvieran su sede social, domicilio fiscal y puerto de matrícula en el territorio de la región de Cerdeña.

[1] C 23/96 (NN 181/95), DO C 368 de 6.12.1996, p. 2.
[2] DO L 20 de 27.1.1998, p. 30.
[3] C 71/97 (NN 144/97), DO C 386 de 20.12.1997.
[4] Recopilación de jurisprudencia 2000, página I-08855.

Ley regional nº 20 de 15 de mayo de 1951, modificada por la Ley nº 15 de 11 de julio de 1954

(8) El régimen en cuestión fue instituido por la Ley regional sarda nº 20 de 15 de mayo de 1951 (en lo sucesivo, «la Ley nº 20/1951»), modificada posteriormente por las Leyes regionales nº 15 de 11 de julio de 1954 (en lo sucesivo, «la Ley nº 15/1954») y nº 11 de 4 de junio de 1988 (en lo sucesivo, «la Ley nº 11/1988»). La Ley nº 20/1951, modificada por la Ley nº 15/1954, instauraba la constitución de un fondo para la concesión de préstamos a las navieras destinados a la construcción, compra, conversión o reparación de buques. Podían optar a estos préstamos únicamente empresas cuya sede social, domicilio fiscal y puerto de matrícula estuvieran en la Región de Cerdeña.

(9) Los préstamos no podían superar el 20 % de los costes de inversión en los casos de construcción, conversión o reparación de buques si el solicitante ya hubiese recibido una ayuda para tal fin de acuerdo con la legislación nacional en vigor en ese momento. En caso de que no se hubiese concedido ninguna ayuda en virtud de la legislación nacional, los préstamos no podían superar el 60 % de los costes de inversión.

(10) Los intereses, comisiones y otros gastos relacionados con el préstamo en virtud de la Ley nº 20/1951 no podían superar el 4,5 % anual del préstamo si la empresa beneficiaria había recibido ya ayudas en virtud de la legislación nacional, o el 3,5 % en los demás casos (una bonificación de intereses media de entre 10 y 12 puntos porcentuales). El capital tenía que reembolsarse en no más de 12 pagos anuales a partir del tercer año siguiente a la entrada en servicio del buque para el que se hubiese concedido el préstamo.

Ley regional nº 11 de 4 de junio de 1988

(11) La Ley nº 11/1988 introdujo, a través de sus artículos 99 y 100, modificaciones sustanciales al régimen de ayudas, pero estas no fueron notificadas a la Comisión. El régimen modificado contenía, por lo tanto, ayudas no notificadas.

(12) Para la concesión de ayudas a las empresas beneficiarias, a las condiciones previstas en la Ley nº 20/1951 se añadieron estas otras:

«a) que la empresa tuviera su sede social, sus oficinas administrativas y su actividad naviera, así como, en su caso, sus almacenes, depósitos principales y equipos auxiliares, permanentemente en una de las ciudades portuarias de la región;

b) que todos los buques propiedad de la empresa estuvieran matriculados en puertos de matrícula de la región;

c) que la empresa usara los puertos de la región como centro de sus actividades navieras, de forma que estos fuesen puertos habituales de escala en su actividad normal y que, en cuanto se refiere a los servicios regulares, que tuviesen como puerto de destino o escala habitual uno o varios de estos puertos;

d) que la empresa se comprometiera a realizar los trabajos de reparación en puertos de la región, siempre y cuando los astilleros sardos tuvieran capacidad operativa y no se opusieran a ello motivos de fuerza mayor, exigencias insoslayables derivadas de contratos de arrendamiento o razones económicas o de oportunidad evidentes;

e) que, en lo que respecta a la tripulación de los buques de arqueo bruto superior a las 250 toneladas, la empresa estuviera obligada a establecer un rol especial que comprendiera todas las clases de marinería que componen la tripulación del buque para el que se solicitara la ayuda, utilizando únicamente miembros de la tripulación inscritos en el rol general del puerto de matrícula, y que se seleccionara de ambos roles, general y especial a toda la tripulación con la única limitación derivada de la normativa nacional sobre la contratación de gente de mar.»

(13) La Ley nº 11/1988 introdujo también la posibilidad de que las autoridades sardas contribuyeran a sufragar los costes de un arrendamiento financiero cuando una naviera optara por esa posibilidad en lugar de un préstamo. Dicha contribución era igual a la diferencia entre los intereses devengados de los préstamos (sobre la base de la tasa anual de amortización, calculada a partir del tipo de mercado de referencia para el crédito naval en Italia), y los intereses devengados de un préstamo de un importe idéntico calculados al tipo del 5 % (diferencia que supone una bonificación de intereses media de alrededor de 10 puntos porcentuales).

(14) Al término del contrato, los buques para los que se hubiera concedido una contribución podrían ser adquiridos por el arrendatario por un importe igual al 1 % del precio de compra. Según las autoridades italianas (carta de 5 de junio de 1988 y contestación de 1 de julio de 1998), no se ha suscrito ningún arrendamiento financiero con arreglo a la Ley nº 11/1988.

(15) Según la información en poder de la Comisión, desde la entrada en vigor del régimen de ayudas original se han concedido préstamos por un valor total de 12 697 450 000 ITL (unos 6,5 millones EUR). La decisión relativa a la última operación de financiación tuvo lugar en diciembre de 1991.

(16) En su última carta de 8 de marzo de 2007, las autoridades italianas sostienen que las cantidades concedidas con arreglo a la ley de 1988 se destinaban a la compra de buques con un arqueo bruto comprendido entre las 24 y las 138 toneladas; dichos buques se dedicarían principalmente a actividades de transporte marítimo de cabotaje, mercado que en aquella época no estaba abierto a la competencia.

2.2. **Dudas planteadas por el régimen de ayudas original, objeto del procedimiento C 23/96**

(17) Al incoar el procedimiento el 24 de junio de 1996, la Comisión, basándose en la información de la que disponía, manifestó que tenía graves dudas respecto a la compatibilidad de las ayudas con el mercado común por las siguientes razones:

— el régimen de ayudas incluía disposiciones que suponían una discriminación por razón de nacionalidad, ya que las empresas beneficiarias estaban obligadas a, entre otras condiciones, emplear marineros sardos a bordo de sus buques para la concesión de las ayudas,

— el régimen contravenía el principio de libertad de establecimiento ya que la ayuda estaba sujeta, en particular, a la condición de que las empresas beneficiarias tuviesen su sede social en Cerdeña,

— el régimen incluía ayudas para incentivar la inversión en buques con arreglo a modalidades que podían infringir la normativa comunitaria.

2.3. **Régimen modificado por la Ley nº 9 de 15 de febrero de 1996**

(18) Con el fin de hacer la Ley nº 20/1951 compatible con el derecho comunitario y con las directivas en la materia, las autoridades regionales modificaron el régimen de ayudas original a través de la Ley regional nº 9 de 15 de febrero de 1996 (en lo sucesivo, «la Ley nº 9/1996») según se expone a continuación:

a) se suprimieron los elementos discriminatorios basados en la nacionalidad;

b) se introdujo una nueva condición por la cual se daría preferencia a los medios de transporte innovadores y a la alta tecnología;

c) se introdujeron cambios de carácter técnico: la duración de los préstamos/arrendamientos financieros no podía ser superior a 12 años, y su cuantía debía ser inferior a un 70 % de los costes anticipados, con un tope máximo de 40 000 millones de ITL (unos 20 millones EUR) por buque; las ayudas, concedidas en forma de bonificación de intereses, eran iguales a la diferencia entre la tasa de amortización calculada a partir del tipo de referencia para los préstamos en el sector de transporte marítimo en Italia, y la calculada a un tipo igual del 36 % de dicho tipo de referencia;

d) se introdujo un sistema para garantizar que las ayudas no se concedieran dos veces (por la administración nacional y por la regional), tanto si se trata de préstamos como de arrendamientos financieros.

2.4. **Dudas expresadas en el curso del procedimiento C 71/97**

(19) En su Decisión de 14 de noviembre de 1997, a pesar de que reconocía que el régimen de ayudas notificado no contenía ya disposiciones discriminatorias que supusieran una infracción del derecho de establecimiento, la Comisión manifestaba serias dudas acerca de la compatibilidad de las modificaciones con el mercado común, y ello por las razones siguientes:

— riesgo de conflictos con la normativa comunitaria en materia de construcción naval vigente en aquel momento ([5]),

— discrepancia del régimen de ayudas con las orientaciones en materia de ayudas estatales al transporte marítimo vigentes en la época ([6]),

— existencia de ayudas de funcionamiento ilegítimas, concedidas en forma de arrendamientos financieros en condiciones favorables para la compra de buques.

2.5. **Decisión 98/95/CE de la Comisión**

(20) Aunque en su Decisión 98/95/CE la Comisión no se pronunciaba sobre las distintas modificaciones realizadas, calificaba de ayudas estatales las ayudas concedidas con arreglo al régimen original, y ello por el hecho de que: a) «las empresas beneficiarias se ven exentas de unas cargas financieras que en condiciones normales tendrían que soportar (tipo de interés de mercado y otros gastos relacionados con el préstamo y el arrendamiento financiero); b) tales cargas se sufragan con recursos públicos (en particular de las autoridades regionales); c) la ayuda es selectiva (reservada exclusivamente al sector naval); d) la ayuda afecta al comercio entre los Estados miembros».

([5]) Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval, DO L 380 de 31.12.1990, y Reglamento (CE) nº 3094/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 332 de 30.12.1995), modificado por el Reglamento (CE) nº 1904/96, DO L 251 de 3.10.1996.

([6]) Medidas financieras y fiscales relativas a la explotación de buques matriculados en la Comunidad, SEC(89) 921 de 3.8.1989, y Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo, DO C 205 de 5.7.1997.

(21) En relación con la letra d) en la decisión de apertura del procedimiento se indicaba que «más del 90 % de las mercancías procedentes de los Estados miembros son transportadas a Cerdeña por vía marítima y que más del 90 % de las mercancías procedentes de Cerdeña se transportan a los Estados miembros por la misma vía». Además, se señalaba que «el 65 % del tráfico de turistas (pasajeros con vehículos) entre los Estados miembros y Cerdeña es efectuado por navieras». La Comisión destacaba, por otro lado, que las autoridades italianas no rebatieron tales datos en sus observaciones, ni siquiera la calificación del régimen de ayudas como ayuda de Estado según el sentido del artículo 92, apartado 1.

(22) Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión concluía que:

a) las ayudas concedidas en virtud de la Ley nº 11/1988 eran constitutivas de ayuda estatal según el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado (actual artículo 87, apartado uno);

b) las ayudas se habían concedido infringiendo el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (artículo 88, apartado 3), y

c) en este caso no podía aplicarse ninguna de las excepciones previstas en el artículo 92.

Por todo ello, la Comisión ordenó que Italia recuperase las ayudas ilegales concedidas con arreglo al régimen de ayudas de 1988 (artículo 2).

2.6. **Sentencia de 19 de octubre de 2000 y consecuencias jurídicas de esta**

(23) Mediante sentencia de 19 de octubre de 2000 (*República Italiana y Sardegna Lines — Servizi Marittimi della Sardegna S.p.A./Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99) ([7]), el Tribunal de las Comunidades Europeas anuló la Decisión 98/95/CE por motivación insuficiente respecto a la existencia de distorsiones en los intercambios comunitarios.

(24) El Tribunal ha podido comprobar que la Comisión se ha limitado a afirmar que las ayudas son selectivas y reservadas al sector naviero de Cerdeña; que el transporte de mercancías entre el continente y Cerdeña se desarrolla en más de un 90 % por vía marítima y que el tráfico de turistas (pasajeros con automóviles) corre, en un 65 %, a cargo de empresas navieras, pero no ha facilitado datos relativos a la competencia entre las empresas navieras sardas y las establecidas en otros Estados miembros. Según el Tribunal, la Comisión no había tenido en cuenta que, hasta el 1 de enero de 1999, el cabotaje con las islas del Mediterráneo estaba excluido de la liberalización de los servicios de transporte marítimo dentro de los Estados miembros.

(25) Finalmente, el Tribunal puso de relieve que, aunque la Comisión había llegado a la conclusión de que el régimen de ayudas a los armadores sardos cumplía los principios fundamentales de libertad de establecimiento y no discriminación por relaciones de nacionalidad, no se basaba en tal incumplimiento para demostrar la distorsión de los intercambios entre Estados miembros.

(26) La sentencia de 19 de octubre de 2000 supuso la reapertura del procedimiento formal de examen incoado con la Decisión de 24 de junio de 1996. La Comisión deberá, por lo tanto, adoptar una nueva decisión final.

(27) Además de adoptar una nueva decisión a raíz de la anulación por el Tribunal de la Decisión 98/95/CE, la Comisión deberá pronunciarse sobre la modificación del régimen efectuada por la Ley nº 9/1996, objeto del procedimiento de investigación de 14 de noviembre de 1997. Aunque en su momento decidió examinar de forma separada los dos regímenes, en esta decisión la Comisión deberá proceder a analizarlos conjuntamente con el fin de determinar la incidencia global de ambos.

3. **OBSERVACIONES DE ITALIA**

3.1. **Observaciones sobre el régimen de ayudas original presentadas en el marco del procedimiento C 23/96**

(28) Mediante carta de 31 de octubre de 1996 y durante el desarrollo del procedimiento C 23/96, las autoridades italianas informaron a la Comisión de las modificaciones que habían aportado al régimen de ayudas para, a su entender, hacerlo compatible con el derecho comunitario. La principal modificación era la adopción de la Ley regional nº 9/1996, que suprimía las disposiciones discriminatorias por razones de nacionalidad, así como las que contravenían la libertad de establecimiento. Señalaron además a la Comisión que habían introducido un mecanismo de control directo que evitaba que las ayudas se concedieran dos veces (por las autoridades nacionales y por las regionales).

(29) Mediante cartas de 11 de octubre de 1996 y 22 de enero de 1997, las autoridades regionales justificaron la necesidad de las medidas introducidas por las modificaciones de la Ley nº 9/1996, entre otras cosas por las difíciles condiciones económicas de Cerdeña, región clasificada como «objetivo 1».

([7]) Recopilación de jurisprudencia 2000, página I-08855.

3.2. **Observaciones sobre el régimen de ayudas modificado presentadas en el marco del procedimiento C 71/97**

(30) Por lo que se refiere a las observaciones presentadas en el marco del procedimiento C 71/97, las autoridades italianas alegaron ante todo la imposibilidad de conocer la normativa comunitaria a la que se refería a la Comisión en su decisión de incoar el procedimiento de investigación, ya que el Reglamento (CE) nº 3094/95 del Consejo ([8]), modificado por el Reglamento (CE) nº 1904/96 del Consejo, así como las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo de 1997, fueron publicados posteriormente a la adopción de la Ley nº 9/1996.

(31) En segundo lugar, Italia subrayaba que las medidas previstas por la Ley nº 9/1996 no se habían llevado a la práctica, y que no se había contraído ningún compromiso para con terceros. Alegaba, además, que las medidas previstas serán necesarias para hacer frente a la falta de economías de escala en el sector del transporte marítimo de mercancías y pasajeros en una región insular como Cerdeña.

(32) Como conclusión, las autoridades italianas se declaraban disponibles a modificar el texto de ley y a acatar el conjunto de la normativa comunitaria vigente.

4. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

4.1. **Evaluación del régimen original aplicable en el período 1988-1996**

Existencia de una nueva ayuda estatal ilegal

(33) La Comisión considera que, al no notificar el régimen de ayudas a favor de empresas con sede en Cerdeña y con intenciones de construir, comprar, transformar, convertir o reparar buques, las autoridades italianas han infringido la obligación impuesta por el artículo 88, apartado 3, del Tratado (antiguo artículo 93, apartado 3). Y es que, aunque el régimen hubiera sido instituido antes de la entrada en vigor del Tratado, la Ley nº 11/1988 modificó sustancialmente el régimen de ayudas instaurado por la Ley nº 20/1951 y nº 15/1954. Las modificaciones aportadas en 1988 habrían debido, por lo tanto, ser notificadas a la Comisión, por lo que constituyen ayuda nueva no notificada. Esta calificación no ha sido, por otro lado, rebatida por las autoridades italianas en las observaciones presentadas con motivo del procedimiento de 24 de junio de 1996, por lo que queda confirmada en la presente Decisión.

(34) La Comisión considera que la medida examinada es constitutiva de ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado. Las empresas sardas han podido acogerse a tipos de interés favorables en comparación con los de mercado, así como a la reducción de otros gastos accesorios de los préstamos y los arrendamientos financieros; dichas empresas se han beneficiado de la eliminación de una carga financiera que, en condiciones normales, habrían debido asumir. La Comisión quisiera subrayar que dicha carga ha sido sufragada con recursos públicos y que las ayudas eran selectivas porque estaban reservadas a empresas activas en el sector naviero y establecidas en Cerdeña.

(35) La Comisión quisiera hacer notar igualmente que la medida incide en los intercambios entre Estados miembros. El régimen practicado por las autoridades italianas tiene como objeto las empresas navieras sardas en general, tanto si desarrollan actividades de cabotaje como si se dedican al transporte internacional. Aunque es verdad que el Reglamento (CEE) nº 3577/92 ([9]), que liberalizó el mercado de los servicios marítimos de cabotaje dentro de la Comunidad, retrasó la liberalización del cabotaje con las islas del Mediterráneo hasta el 1 de enero de 1999, lo es también que dicho Reglamento no excluye de su ámbito de aplicación los intercambios en el mercado de los servicios marítimos entre diferentes Estados miembros, en particular entre Francia, España e Italia continentales. A este respecto hay que subrayar que las ayudas en cuestión no se limitaban al cabotaje, es decir, a los servicios marítimos prestados dentro de las aguas territoriales italianas, liberalizados a partir del 1 de enero de 1999, sino que afectaban también a las empresas navieras sardas que prestaban servicios de transporte marítimo internacional liberalizados ya en 1986 ([10]) y que, por lo tanto, operaban en condiciones de competencia con otros operadores comunitarios.

(36) En la información en poder de la Comisión puede comprobarse ([11]), en efecto, que entre 1992 y 1997 existía, entre otras cosas, un tráfico de buques mercantiles (y de cruceros) que unían, en ambos sentidos, los puertos de Cerdeña con localidades comunitarias y no comunitarias. Hay que señalar, en particular, la presencia de una empresa francesa que prestaba servicios desde Toulon a Cerdeña y de dos italianas que operaban desde Córcega a Cerdeña. Tales circunstancias demuestran que, en aquel período (entre 1988 y 1996) la incidencia en el intercambio de servicios de transporte marítimo internacional entre Italia y determinados Estados miembros subsistía.

(37) En su última carta de 8 de marzo de 2007, las autoridades italianas sostienen que las cantidades concedidas con arreglo a la Ley nº 11/1988 se destinaban a la «compra de buques con un arqueo bruto comprendido entre las 24 y las 138 toneladas»; dichos buques se dedicarían principalmente a actividades de transporte marítimo de cabotaje, mercado que en aquella época no estaba abierto a la competencia. Puede comprobarse, sin embargo, que en al menos dos casos el régimen se utilizó para comprar buques destinados al transporte de pasajeros y de automóviles entre Cerdeña y el continente, servicios que se encontraban en situación de competencia con otros operadores nacionales y comunitarios. Las autoridades italianas han declarado no disponer de datos sobre el tráfico de pasajeros y mercancías de dicho período entre Cerdeña y el resto Italia, ni entre Cerdeña y otros países comunitarios.

([8]) Véase la nota 5.

([9]) Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO L 364 de 12.12.1992, p. 1).

([10]) Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, DO L 378 de 31.12.1986.

([11]) Datos registrados en la Capitanía del puerto de Olbia.

(38) Hay que señalar, por otra parte, que el Reglamento (CEE) nº 3577/92, relativo al cabotaje, no excluía la existencia de competencia entre empresas en el mercado de los transportes marítimos entre Cerdeña y la península italiana en el período anterior al 1 de enero de 1999, por lo que las empresas tenían derecho a prestar servicios de cabotaje marítimo en Italia si registraban sus naves en dicho Estado miembro, aunque sin poder acogerse al régimen de ayudas reservado a los armadores sardos. Este régimen ha tenido como efecto desalentar la apertura de filiales en Italia por parte de empresas navieras de otros Estados miembros para prestar servicios de cabotaje con Cerdeña, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, no habrían podido acogerse a las ayudas en cuestión y habrían tenido que competir con otros operadores que sí las recibían.

Imposibilidad de aplicar las excepciones del artículo 87, apartados 2 y 3

(39) Por las razones que se exponen a continuación, no es posible aplicar ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87, apartados 2 y 3 (antiguo artículo 92, apartados 2 y 3).

(40) Las autoridades italianas afirman que las ayudas fueron necesarias para permitir el desarrollo de una región caracterizada por condiciones económicas difíciles.

(41) Aunque Cerdeña sea una región que puede optar a ayudas regionales, la excepción prevista en el artículo 87, apartado 3, letra a), del Tratado no puede aplicarse a las ayudas en cuestión porque no estaban destinadas a promover el desarrollo regional, sino que favorecen únicamente a las empresas navieras. Las autoridades italianas no han demostrado suficientemente, en efecto, cómo podía favorecer el régimen de ayudas en favor de las empresas navieras sardas al desarrollo de las regiones, en el sentido de la normativa comunitaria aplicable en aquel momento, a saber la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación del artículo 92, apartado 3, letras a) y c), a las ayudas regionales ([12]). Aunque la región de Cerdeña figura en la lista de regiones a las que se puede aplicar el artículo 92, apartado 3, letra a) (véase el anexo I de la propia Comunicación), no se ha demostrado que la medida fuese necesaria como ayuda de inversión inicial ni para crear puestos de trabajo, ni que pudiera ser considerada ayuda de funcionamiento, limitada en el tiempo y destinada a compensar desventajas particulares o permanentes de la región, con el fin de permitir un desarrollo sostenible y equilibrado sin provocar un exceso de capacidad en el sector en cuestión.

(42) Por otro lado, la Comunicación afirma que cualquier ayuda regional debe ajustarse a las Directrices comunitarias previstas para determinados sectores industriales, tales como el de la construcción naval, requisito no cumplido por el régimen de ayudas en cuestión, como se demostrará a continuación.

(43) Por todo ello, las ayudas no pueden acogerse a la excepción del artículo 87, apartado 3, letra a).

(44) Tampoco puede invocarse la excepción del artículo 87, apartado 3, letra c), relativa a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, ya que el régimen en cuestión no se ajusta a las Directrices comunitarias vigentes en el período 1988-1996. La normativa vigente en aquel momento, a saber, el anexo I, sección II de las Directrices de 1989 sobre las ayudas de Estado a las empresas de navegación ([13]), establecían que las ayudas solo podían concederse siempre que no alteraran las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común. El apartado 7 de dichas Directrices decía que las medidas que actúan en pro del interés común serían las medidas directas tendentes ante todo a mantener las naves bajo bandera comunitaria, es decir, invertir la tendencia a utilizar banderas de terceros países, en particular mejorando el equipamiento tecnológico y contratando al mayor número posible de personal comunitario de a bordo. En nuestro caso, las autoridades italianas no han facilitado información suficiente que demuestre que el régimen original de la región de Cerdeña pueda ser justificado por el aumento de la seguridad de los buques o la salvaguarda del empleo del personal comunitario de marinería.

(45) Por otro lado, el anexo I, sección II, apartado 6, de las Directrices de 1989, relativas a las ayudas de Estado a las empresas de navegación, anteriormente citadas, establecía que podían concederse ayudas para la construcción, transformación o reparación de buques solo si se ajustaban a los límites establecidos por la normativa comunitaria y, en particular, por la Directiva 87/167/CEE del Consejo, el 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval ([14]), a la que siguieron la Directiva 90/684/CEE del Consejo ([15]) y el Reglamento (CE) nº 3094/95 del Consejo ([16]). El artículo 4 de la Directiva 87/167/CEE establecía que: las ayudas a la producción para la construcción y la transformación navales podrán considerarse compatibles con el mercado común siempre y cuando el importe total de la ayuda concedida para un contrato no supere, en equivalente de subvención, un techo máximo común expresado en porcentaje del valor contractual antes de la ayuda, en lo sucesivo denominado «techo».

(46) A este respecto, corresponde a las autoridades nacionales garantizar la observancia de la normativa comunitaria relativa a las ayudas a la construcción naval, normativa a la cual la Comisión no puede hacer excepciones. Como la observancia de la normativa comunitaria es condición de compatibilidad de las ayudas, aquella debe ser demostrada por el Estado miembro facilitando, según establece el TJCE en el asunto C-364/90, Italia/Comisión, Rec 1993, p. I-2097, puntos 20 y ss., todos los elementos que permitan [a la Comisión] determinar que se cumplen las condiciones necesarias para la excepción solicitada.

([12]) Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación del artículo 92, apartado 3, letras a) y c), a las ayudas regionales, en particular sección I, apartado 6 (DO C 212 de 12.8.1988), modificada en 1990 y 1994 (DO C 163 de 4.7.1990 y DO C 364 de 20.12.1994).

([13]) SEC(89) 921 final, 3 de agosto de 1989.

([14]) DO L 69 de 12.3.1987, p. 55.

([15]) DO L 380 de 31.12.1990, p. 30.

([16]) DO L 332 de 30.12.1995, p. 1. Reglamento modificado por el Reglamento (CE) nº 1904/96 (DO L 251 de 3.10.1996, p. 5).

(47) Como las autoridades italianas no han facilitado ninguna información sobre el hecho de que el importe total de las ayudas concedidas se ajuste al techo previsto en el artículo 4 de la Directiva 87/167/CEE [17] y, en ausencia de otra información relativa a la conformidad de la medida original con dicha Directiva o con el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 3094/95 [18], la Comisión se ve obligada a concluir que las ayudas no se ajustan tampoco a la normativa sobre la construcción naval [19].

(48) Por otro lado, las excepciones no pueden ser invocadas para autorizar un régimen de ayudas contrario a los principios generales del Tratado. La Comisión considera, en efecto, que el régimen de ayudas a los armadores sardos es incompatible con el Derecho comunitario porque varias condiciones suplementarias impuestas por la Ley nº 11/1988 infringían los principios fundamentales de libertad de establecimiento (artículo 52) y prohibición de discriminaciones por razones de nacionalidad (artículo 6 y artículo 48, apartado 2).

(49) El régimen de ayudas establecía, infringiendo el artículo 52 de Tratado, no solo que la empresa beneficiaria debía estar establecida en Cerdeña, sino también que su sede social y sus actividades de transporte marítimo, así como, eventualmente, sus almacenes, depósitos principales y equipos auxiliares, se encontraran permanentemente en una de las ciudades portuarias de la región. Además, preveía que todos los buques de la empresa beneficiaria (y no únicamente aquellos para los que se conceda un préstamo en virtud del régimen) estuvieran matriculados en Cerdeña.

(50) Por otro lado, como se desprende del artículo 99, letra e), de la Ley nº 11/1988, y como fue destacado por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 19 de octubre de 2000 (punto 19), tratándose de buques con un arqueo bruto superior a 250 toneladas, la empresa debía disponer de un contingente mínimo de marineros inscritos en el turno general del puerto sardo de matrícula del buque. La compañía beneficiaria tenía, por lo tanto, la obligación de contratar un determinado porcentaje de marineros locales, incluso en presencia de marineros de otras procedencias capaces de desarrollar el trabajo previsto, hecho que infringe el principio de no discriminación por razones de nacionalidad. De ello se deriva que las ayudas en cuestión son contrarias a los principios fundamentales de Derecho comunitario.

4.2. **Evaluación del régimen original modificado por la Ley nº 9 de 15 de febrero de 1996, vigente a partir de 1996**

Existencia de ayuda estatal

(51) La Comisión considera que el régimen modificado por la Ley nº 9/1996 es constitutivo de ayuda estatal, en el sentido del artículo 87, apartado 1, por las siguientes razones: a) las empresas beneficiarias se ven exentas de unas cargas financieras que en condiciones normales tendrían que soportar (bonificación de los tipos de interés y de otros gastos relacionados con los préstamos y los arrendamientos financieros); b) tales cargas siguen siendo sufragadas con recursos públicos; c) las ayudas son selectivas porque están reservadas a empresas que operan en el sector naviero, y d) la medida incide en los intercambios entre Estados miembros ya que el régimen modificado se centra en las empresas navieras con intenciones de comprar, construir y transformar buques destinados al transporte de mercancías y pasajeros cuyo punto de salida y destino sea Cerdeña y otras islas sardas. Y es que, como se ha dicho antes, las empresas que pueden acogerse a las ayudas no operan solo en el mercado del cabotaje, liberalizado desde el 1 de enero de 1999, sino también en el de los transportes marítimos internacionales, liberalizado desde 1986 [20]. En cualquier caso no hay ninguna duda respecto a que tal régimen, que todavía está en vigor, sigue incidiendo en las condiciones de competencia de un sector totalmente liberalizado desde 1999.

(52) Según la información facilitada por las autoridades italianas en octubre de 1996 y en enero de 1997, ningún beneficiario ha recibido las ayudas a que se refiere la Ley nº 9/1996. Dado que en el pasado no han concedido tales ayudas, la Comisión considera que no es necesario, en la presente Decisión, evaluar la compatibilidad de las mismas con las normas comunitarias vigentes en la época. Sin embargo, dado que las ayudas podrían concederse en el futuro, es necesario comprobar su compatibilidad con la normativa comunitaria actualmente vigente, a saber, las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo [21] (en lo sucesivo, «las Directrices comunitarias de 2004»).

---

[17] El artículo 4 dice lo siguiente: las ayudas a la producción para la construcción y la transformación navales podrán considerarse compatibles con el mercado común siempre y cuando el importe total de la ayuda concedida para un contrato no supere, en equivalente de subvención, un techo máximo común expresado en porcentaje del valor contractual antes de la ayuda, en lo sucesivo denominado «techo».

[18] Apartado 1: Las ayudas a la construcción o a la transformación naval, excluida la reparación, que se concedan a armadores o a terceros en forma de préstamos y garantías del Estado podrán considerarse compatibles con el mercado común si respetan las disposiciones del Acuerdo de la OCDE relativo a los créditos a la exportación de buques o de todo acuerdo que lo modifique o sustituya. […]. Apartado 3: Las ayudas concedidas por un Estado miembro a sus armadores o a terceros en dicho Estado para la construcción o la transformación de buques no deberán falsear o poner en peligro la competencia entre astilleros de dicho Estado miembro y los de otros Estados miembros en la adjudicación de pedidos.

[19] Por otro lado, por lo que se refiere a la aplicación de las normas sobre la construcción naval, hay que señalar, como sostenía el Abogado General en sus conclusiones (puntos 34-38) que, aunque una ayuda a la construcción naval puede incluir ayudas a los armadores, el régimen de ayudas de 1988 ha sido considerado correctamente por la Comisión como ayudas a los armadores que deben evaluarse únicamente a la luz de la obligación menos onerosa impuesta por el Tratado, ya que las autoridades italianas han infringido la obligación de notificación a que se refiere el artículo 11 de la Directiva anteriormente señalada.

[20] Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, DO L 378 de 31.12.1986.

[21] Comunicación C(2004) 43 de la Comisión — Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo, DO C 13 de 17.1.2004.

Incompatibilidad del régimen modificado

(53) El régimen de ayudas modificado no contiene ya disposiciones que supongan una discriminación por razones de nacionalidad, ni infringen el principio de libertad de establecimiento. La Comisión considera, sin embargo, que el régimen modificado no se ajusta a las condiciones establecidas en las Directrices comunitarias de 2004 y que no puede acogerse a las excepciones del artículo 87, apartado 3, letras a) y c), por las razones que se exponen a continuación.

(54) Según el apartado 5 de las Directrices comunitarias de 2004 las ayudas concedidas para la renovación de la flota tienden, en general, a provocar distorsiones de la competencia. En el caso que nos ocupa, la Comisión considera que las ayudas no se inscriben en una reforma estructural destinada a reducir la capacidad global, mejorar el equipamiento a bordo de los buques o promover el empleo de naves más seguras. A este respecto, el hecho de que, según el régimen de ayudas modificado, las ayudas se destinen a formas de transporte «innovadoras y de alta tecnología» no permite evaluar, sin definir dichas tecnologías y los gastos correspondientes, el alcance de la modificación.

(55) La Comisión considera que el régimen no puede tampoco ser calificado de ayuda regional según el sentido del apartado 6 de las Directrices comunitarias aplicables a las ayudas regionales; aun siendo Cerdeña una región desfavorecida, las autoridades italianas no han demostrado de forma suficiente las ventajas que supondría para la región la aplicación de este régimen (capítulo 5, apartado 4, de las Directrices comunitarias de 2004), ni que este se ajuste a las normas comunitarias vigentes en materia de ayudas regionales ([22]).

(56) Por otro lado la Comisión considera que, por las razones ya expuestas, el régimen de ayudas perjudica a las economías de los demás Estados miembros y falsea las condiciones de la competencia entre ellos en una medida contraria al interés común (sección 2 de las Directrices comunitarias de 2004).

(57) La Comisión quisiera señalar además que, según el sentir de tales Directrices, las eventuales ayudas a la inversión deben ajustarse a las disposiciones comunitarias aplicables al sector de la construcción naval, contenidas en el Reglamento (CE) nº 1540/98 ([23]). Hay que señalar que el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento dice lo siguiente: «Hasta el 31 de diciembre de 2000, las ayudas a la producción ligadas a los contratos para la construcción y la transformación navales, pero no para la reparación, podrán considerarse compatibles con el mercado común siempre y cuando el importe total de todas las formas de ayuda concedidas para un contrato (incluido el equivalente de subvención de toda ayuda concedida al armador o terceros) no supere, en equivalente de subvención, un límite máximo común expresado en porcentaje del valor contractual antes de la ayuda […]». Teniendo en cuenta el hecho de que Italia no ha facilitado ninguna información que demuestre que la cuantía total de todos los tipos de ayuda concedidos a un determinado contrato no supera, en equivalente de subvención, un límite máximo común expresado en porcentaje del valor contractual antes de la ayuda, no hay más remedio que concluir que la medida no se ajusta al artículo 3, apartado 1.

(58) Por otro lado, con arreglo al artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1540/98, «Las ayudas en forma de facilidades crediticias concedidas por el Estado a armadores nacionales y extranjeros o a terceros para la construcción o transformación de buques podrán ser consideradas compatibles con el mercado común y no deberán ser contabilizadas en el límite máximo, si se ajustan a lo dispuesto en la Resolución del Consejo de la OCDE de 3 de agosto de 1981 (relativa a los créditos a la exportación de buques) o a cualquier acuerdo que la modifique o reemplace». La Comisión dispone, sin embargo, de información que demuestra que las ayudas previstas en el régimen modificado se ajustan a la Resolución del Consejo de la OCDE de 3 de agosto de 1981.

(59) Según el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1540/98, podrán ser consideradas compatibles con el mercado común, hasta una intensidad de ayuda máxima del 10 % bruto, las ayudas destinadas a la innovación en los astilleros ya existentes que se dediquen a la construcción, reparación y transformación navales, siempre que se refieran a la aplicación industrial de productos y procedimientos innovadores que sean genuina y sustancialmente nuevos, es decir, que no estén siendo utilizados comercialmente por otros operadores del sector en la Comunidad y que lleven implícito un riesgo de fracaso tecnológico o industrial. Es necesario, además, que tales ayudas se limiten a contribuir al gasto en inversiones y actividades de ingeniería relacionadas directa y exclusivamente con la parte innovadora del proyecto, y que su volumen e intensidad se limiten a lo estrictamente necesario, teniendo en cuenta el grado de riesgo que lleve implícito el proyecto. Pero, como se ha señalado anteriormente, el hecho de que, según el régimen de ayudas modificado, las ayudas se destinen a formas de transporte «innovadoras y de alta tecnología» no permiten evaluar, sin definir dichas tecnologías y los gastos correspondientes, el alcance de la modificación. Por consiguiente, la Comisión debe concluir que tampoco el régimen de ayudas modificado se ajusta a las normas sobre la construcción naval.

(60) Finalmente, las excepciones consignadas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), no pueden aplicarse ya que corresponde a las autoridades nacionales garantizar la observancia de la normativa comunitaria relativa a las ayudas a la construcción naval, normativa a la cual la Comisión no puede hacer excepciones. Dado que el respeto de la normativa comunitaria es, evidentemente, una condición para la compatibilidad de las ayudas en cuestión, debe ser demostrado por el Estado miembro facilitando todos los elementos que permitan a la Comisión determinar que se cumplen las condiciones necesarias para la excepción solicitada.

([22]) Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013, DO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

([23]) Reglamento (CE) nº 1540/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 202 de 18.7.1998, p. 1).

Conclusiones

(61) Como conclusión, el régimen de ayudas original aplicado a lo largo del período 1988-1996 es ilegal e incompatible con el mercado común.

(62) De ello se deriva que el importe de las ayudas concedidas en concepto de préstamos (por un valor total de 12 697 450 000 ITL), concedidas en condiciones favorables con arreglo a la Ley regional nº 11/1988, deben ser restituidas por los beneficiarios conforme a los procedimientos y disposiciones de Derecho italiano. Teniendo en cuenta que no se ha concedido ninguna subvención en forma de arrendamiento financiero, no procede ordenar su devolución.

(63) Las ayudas que deben recuperarse incluirán los intereses devengados desde la fecha en la que estuvieron a disposición de los beneficiarios hasta la fecha de su recuperación.

(64) Dado que la Comisión no ha podido cuantificar directamente el elemento de ayuda ni la cuantía total de las ayudas que deben recuperarse de cada beneficiario, las autoridades italianas deberán determinar estos aspectos y comunicar a la Comisión las sumas a recuperar de cada beneficiario.

(65) Por lo que se refiere al régimen de ayudas modificado por la Ley nº 9/1996, vigente a partir de 1996, la Comisión ha constatado que a partir de dicho año no se concedió ninguna ayuda, pero concluye que el régimen es constitutivo de ayuda estatal e incompatible con el mercado común. Teniendo en cuenta que no se ha concedido ninguna subvención por este concepto, no procede ordenar su devolución.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas estatales concedidas en forma de préstamo o arrendamiento financiero y concedidas a empresas navieras en virtud de la Ley nº 20 de 15 de mayo de 1951 de la región de Cerdeña, en el texto modificado por la Ley nº 11 de 4 de junio de 1988, son incompatibles con el mercado común.

Artículo 2

1. Italia tomará todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas a que se refiere el artículo 1, puestas ilegalmente a su disposición y consistentes en la diferencia entre el importe total que los beneficiarios habrían pagado en concepto de intereses y otros gastos según las condiciones de mercado imperantes en la fecha en que se contrajeron los préstamos, y el importe total de los intereses y otros gastos efectivamente sufragados por tales beneficiarios.

2. La recuperación se efectuará sin demora de acuerdo con los procedimientos del Derecho nacional, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que hubiera estado a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.

3. En los casos de préstamos aún pendientes en la fecha de notificación de la presente Decisión, Italia habrá de garantizar que el saldo restante de los mismos sea abonado por el prestatario en las condiciones normales de mercado.

Artículo 3

El régimen de ayudas estatales concedidas en forma de préstamo o arrendamiento financiero, instaurado a favor de las empresas navieras en virtud de la Ley nº 20 de 15 de mayo de 1951 de la región de Cerdeña, en el texto modificado por la Ley nº 9 de 15 de febrero de 1996, es incompatible con el mercado común.

Artículo 4

Italia pondrá fin al régimen de ayudas a que se refieren los artículos 1 y 3.

Artículo 5

Italia informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 10 de julio de 2007.

Por la Comisión
Jacques BARROT
Vicepresidente