COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 19 de julio de 1995

relativa a las ayudas concedidas a la explotación de líneas aéreas por la Ley de 20 de enero de 1994 de la región de Cerdeña

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/110/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que le presentaran sus observaciones, de conformidad con las disposiciones de los artículos anteriormente mencionados, y teniendo en cuenta que no se ha presentado observación alguna,

Considerando lo que sigue :

I

Mediante carta de 8 de marzo de 1994, las autoridades notificaron a la Comisión, con arreglo a lo previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, el régimen de ayudas a la explotación de servicios aéreos de tercer nivel establecido por la Ley de la región de Cerdeña de 20 de enero de 1994 (en lo sucesivo « Ley de 20 de enero de 1994 »).

El 30 de marzo de 1994, la Comisión envió al Gobierno italiano una solicitud de información suplementaria, a fin de disponer de todos los datos necesarios para pronunciarse sobre la compatibilidad del citado régimen de ayudas con el mercado común. La solicitud de la Comisión se refería a la definición de las rutas relacionadas con Cerdeña que puedan haberse beneficiado o que podrán beneficiarse en el futuro de ayudas a la explotación, a la determinación de las rutas que pudiesen ampararse en lo dispuesto en la Ley de 20 de enero de 1994, a la aplicación que, en su caso, hubiesen dado las autoridades italianas a determinadas disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias [1], modificado por el Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia (apartados 2 y 4 del artículo 3 y artículos 4 y 5) que prevén la posibilidad de restringir el acceso al mercado y, por último, a las modalidades de pago y de cálculo de las subvenciones consideradas y a su importe.

Mediante carta de 3 de junio de 1994, las autoridades italianas remitieron a la Comisión una nota de la región de Cerdeña en la que se respondía parcialmente a la solicitud de información enviada el 30 de marzo de 1994. En ella se indicaba que la región de Cerdeña no había concedido hasta entonces ninguna ayuda financiera a compañías aéreas, que la lista de las rutas que podrían disfrutar del régimen de ayudas aún no había sido elaborada, que las compensaciones económicas consideradas estaban destinadas a todas las compañías comunitarias que cumpliesen los requisitos fijados y, por último, que el pago de las mismas dependía del importe de la partida presupuestaria prevista. En cambio, no se facilitaba ningún dato sobre la posible aplicación de las disposiciones restrictivas del Reglamento (CEE) nº 2408/92 en materia de acceso al mercado y en particular del artículo 4, que establece, especialmente en beneficio de las rutas regionales de baja densidad, un sistema de obligaciones de servicio público con posibles compensaciones económicas para las compañías que las exploten. Pese a la carta remitida a las autoridades italianas el 1 de agosto de 1994 pidiendo nuevamente información sobre este último punto, éstas no han facilitado a la Comisión los datos solicitados.

Basándose en la información de que disponía, la Comisión decidió incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 e informó de ello a Italia mediante carta de 17 de enero de 1995. En dicha carta se emplazaba al Gobierno italiano para que presentara sus observaciones a la Comisión en el plazo de un mes y facilitara todos los datos necesarios para la instrucción del caso. Su contenido se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [2] y los terceros interesados fueron invitados a

[1] DO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 8.
[2] DO nº C 117 de 12. 5. 1995, p. 2.

presentar sus observaciones en el plazo de un mes a contar desde la fecha de publicación. Las autoridades italianas no han respondido a la carta de emplazamiento de la Comisión ni le han presentado ninguna observación o información suplementaria sobre el régimen de ayudas establecido por la Ley de 20 de enero de 1994 o sobre la eventual existencia de obligaciones de servicio público en las comunicaciones aéreas con Cerdeña. Por otra parte, ningún tercero ha presentado observaciones en relación con el procedimiento incoado.

II

La Comisión decidió examinar este asunto a la luz de lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado, así como en el artículo 61 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo « Acuerdo EEE »), basándose para ello únicamente en la información que obraba en su poder. Al haber transcurrido el plazo para la presentación, por el Gobierno italiano, de las observaciones e información solicitadas en el marco del procedimiento del apartado 2 del artículo 93, y dado que Italia no ha facilitado dato alguno, la Comisión « tiene la facultad de poner fin al procedimiento y de adoptar la decisión que declare la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda con el mercado común basándose en los elementos de que dispone », según reconoció el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, asunto C-301/87, punto 22 [1]. Por otra parte, en la sentencia de 13 de abril de 1994, Alemania y Pleuger Worthington/Comisión, asuntos acumulados C-324/90 y C-342/90 [2], el Tribunal de Justicia consideró que la Comisión sólo está obligada a requerir al Estado miembro que le facilite la información solicitada antes de adoptar una decisión cuando los datos de que disponga no le permitan decidir sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado común. Ahora bien, en este caso, la Comisión estima que la información de que dispone, y que fue facilitada por las autoridades italianas con ocación de la notificación del régimen de ayudas y en respuesta a la solicitud enviada antes de la incoación del procedimiento, le permite, pese a estar incompleta, adoptar una decisión sobre la compatibilidad con el mercado común del régimen de ayudas establecido por la Ley de 20 de enero de 1994.

III

La Ley de 20 de enero de 1994 tiene por objeto reforzar las comunicaciones aéreas con Cerdeña, autorizando a la Asamblea Regional para conceder subvenciones a las empresas o los organismos que presten servicios regulares de tercer nivel para el transporte de personas por vía aérea. A efectos de la Ley se entienden por servicios de tercer nivel los servicios de transporte aéreo por medio de aviones o helicópteros de capacidad no superior a 50 pasajeros ni inferior a 9 pasajeros.

Las subvenciones consideradas están destinadas a compensar a los transportistas por las pérdidas ocasionadas por las plazas no ocupadas. La subvención se limita al 55 % de las plazas ofrecidas en las rutas definidas anualmente por la Asamblea General, de conformidad con el plan regional de transportes. Habida cuenta de que Cerdeña cuenta ya con vuelos directos a las principales ciudades italianas y a determinadas ciudades europeas, las rutas afectadas parecen ser sobre todo rutas regionales de escasa capacidad. Además, las subvenciones sólo se concederán durante tres años consecutivos a contar desde 1994 y su importe equivale al 100 % de las tarifas aprobadas el primer año, al 75 % el segundo año y al 50 % el tercer año.

Las referidas subvenciones sólo pueden concederse con arreglo al procedimiento administrativo fijado por la Ley de 20 de enero de 1994. En virtud del mismo, las empresas que deseen disfrutar de tal subvención han de presentar una solicitud, junto con una serie de documentos justificativos (informe de actividad, informe técnico, plan de gestión financiera, cuenta de explotación prevista, etc.), a la Consejería Regional de Transportes a más tardar el 31 de octubre del año anterior a aquel para el cual se pida la subvención. No obstante, para el año 1994, las solicitudes debían presentarse en el plazo de treinta días a partir de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de la Región Autónoma de Cerdeña. Las solicitudes que se consideren admisibles deben posteriormente integrarse en el plan anual de intervención aprobado por la Asamblea Regional, el cual depende de las disponibilidades presupuestarias. Finalmente, la concesión de subvenciones a las empresas está supeditada a la celebración de un convenio que establezca, concretamente, la prohibición de modificar o interrumpir el programa de explotación aprobado por la Consejería Regional de Transportes, la obligación de aplicar las tarifas aprobadas por ésta y la obligación de observar las disposiciones legales y contractuales aplicables al personal asalariado y de mantener la plantilla aprobada por la Consejería.

Los gastos de la aplicación de tales medidas se estiman en 2 000 millones de liras italianas anuales para el trienio de 1994-1996. Las subvenciones son abonadas a las compañías beneficiarias al final de cada semestre, una vez la Consejería Regional ha comprobado el número de plazas desocupadas en las aeronaves asignadas a los servicios considerados. No obstante, puede entregarse un anticipo por un importe máximo equivalente al 50 % de las subvenciones previstas en el plan, tras la constitución de una fianza.

IV

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado y el apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE establecen que 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, son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios entre Estados miembros.

[1] Rec. 1990, p. I-307.
[2] Rec. 1994, p. I-1173.

En el presente caso, mediante la Ley de 20 de enero de 1994, la región de Cerdeña ha decidido conceder subvenciones a empresas u organismos que presten servicios aéreos regulares, de tercer nivel, de enlace con Cerdeña.

Por ayudas de Estado se entiende cualquier ayuda concedida por la Administración central, regional o local de un Estado miembro o « por los organismos públicos o privados que instituya o designe para la gestión de la ayuda », tal como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 22 de marzo de 1977, Stenike und Weinlig/Alemania, asunto 78/76, punto 21 (1). Por tanto, dado que las subvenciones consideradas son concedidas directamente por la región de Cerdeña y están consignadas en su presupuesto, constituyen ayudas de Estado. Además, dichas ayudas pueden afectar a los intercambios entre Estados miembros, puesto que se otorgan a empresas que se dedican al transporte aéreo, actividad que, por su propia naturaleza, está directamente relacionada con el comercio y puede englobar todo el mercado común y el Espacio Económico Europeo. Ello es especialmente cierto desde la entrada en vigor de los Reglamentos (CEE) nºs 2407/92 (2), 2408/92 y 2409/92 del Consejo (3) (« tercer paquete de medidas en el sector del transporte aéreo »), sobre liberalización del transporte aéreo, armonización de las condiciones de concesión de licencia a los transportistas y definición de las modalidades de aplicación a la aviación civil del principio de libre prestación de servicios dentro de la Comunidad. Finalmente, la Comisión considera que estas subvenciones falsean la competencia al favorecer a ciertas empresas. En efecto, dichas subvenciones sólo pueden concederse a las empresas que exploten los servicios aéreos definidos por la Ley de 20 de enero de 1994, es decir, aquellas que presten servicios regulares de transporte aéreo por medio de aeronaves de capacidad comprendida entre 9 y 50 pasajeros. Además, para poder disfrutar de forma efectiva de tales subvenciones, las empresas han de seguir un procedimiento que se asemeja a un procedimiento de selección, dado que deben presentar un expediente completo para que lo examine la Consejería Regional de Transportes, la cual decide seguidamente incluir a determinadas empresas en su programa orgánico con arreglo al plan regional de transportes y en función de los recursos presupuestarios disponibles. En cualquier caso, la concesión en tales condiciones de una subvención a ciertos transportistas aéreos para la explotación de determinadas rutas puede falsear las condiciones de competencia, al favorecer a dichos transportistas en la explotación de tales rutas. Este falseamiento es aún más grave si se considera que, de acuerdo con la Ley, toda empresa beneficiaria de las subvenciones viene obligada a aplicar las tarifas aprobadas por la Consejería Regional y que se le prohíbe expresamente añadir suplementos para el transporte, lo que significa que no puede adaptar las tarifas a sus costes puesto que ha de mantener las tarifas en un nivel mínimo al que los posibles competidores no podrán ajustarse sin tales subvenciones. Asimismo, el método de cálculo de las subvenciones no toma en absoluto en consideración los ingresos obtenidos y los costes soportados por los transportistas beneficiarios de las mismas en la explotación de las rutas correspondientes. Así pues, no existe ninguna garantía de que los transportistas no vayan a obtener beneficios excesivos que podrían transferir a otras rutas en las que entren en competencia con otros transportistas comunitarios. Por último, y habida cuenta de que las autoridades italianas no han facilitado información precisa al respecto, es posible que la libertad de acceso a las rutas consideradas, cuya lista no ha sido, por lo demás, comunicada a la Comisión, se vea restringida hasta el 1 de abril de 1997 en detrimento de los transportistas comunitarios que hayan obtenido licencia en un Estado miembro que no sea Italia, lo que incrementaría aún más los riesgos de falseamiento de la competencia derivados del sistema de ayudas establecido por la Ley de 20 de enero de 1994.

Por consiguiente, la Comisión estima que la Ley de 20 de enero de 1994 establece un régimen de subvenciones que constituyen ayudas de Estado a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y en el apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE.

Las ayudas establecidas por la Ley de 20 de enero de 1994 no pueden considerarse compatibles con el mercado común en virtud del apartado 2 del artículo 92 del Tratado y del apartado 2 del artículo 61 del Acuerdo EEE, puesto que no se corresponden con ninguno de los supuestos contemplados en dichas disposiciones. Lo dispuesto en las letras b) y c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado y en las letras b) y c) del apartado 2 del artículo 61 del Acuerdo EEE no es de aplicación al régimen que nos ocupa, dado que no se trata de ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional, ni de ayudas concedidas para favorecer la economía de determinadas regiones alemanas. Lo dispuesto en la letra a) de las mencionadas normas en relación con las ayudas de carácter social tampoco resulta de aplicación, puesto que las subvenciones se pagan a compañías aéreas u otros organismos sin que pueda distinguirse un acto de concesión a los consumidores individuales. Por otra parte, en el cálculo de las subvenciones no se tiene en cuenta el número de pasajeros transportados. Además, habida cuenta de las probables restricciones de acceso al mercado en las rutas consideradas hasta el 1 de abril de 1997, en detrimento de las compañías comunitarias que no hayan obtenido su licencia en italia, subsisten serias dudas sobre la ausencia de discriminaciones basadas en el origen de los servicios.

El apartado 3 del artículo 92 del Tratado y el apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE enumeran las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. La compatibilidad debe evaluarse en el contexto de la

(1) Rec. 1977, p. 595.
(2) DO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 1.
(3) DO nº L 240 de 24. 8. 1992, p. 15.

Comunidad y no de un solo Estado miembro. Las excepciones previstas en dichos apartados únicamente se aplican si la Comisión comprueba que, sin la ayuda considerada, las fuerzas del mercado no habrían sido suficientes para incitar al futuro beneficiario de la ayuda a contribuir a la realización de alguno de los objetivos de dichas excepciones.

A fin de salvaguardar el correcto funcionamiento del mercado común, y habida cuenta de los principios enunciados en la letra g) del artículo 3 del Tratado, las excepciones a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92, tal como se definen en el apartado 3 del mismo artículo, han de ser objeto de una interpretación restrictiva en el momento de examinar un régimen de ayudas o cualquier medida individual.

Las disposiciones de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y de la letra b) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE no son aplicables en el presente caso, dado que las subvenciones por la Ley de 20 de enero de 1994 no están destinadas a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro. Tampoco es aplicable la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 de dicho artículo en favor de las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, ya que, por un lado, las subvenciones consideradas son subvenciones a la explotación y no a la inversión y, por otro, su objetivo consiste exclusivamente en mejorar en general las comunicaciones aéreas con Cerdeña, sin ninguna finalidad sectorial.

Todo el territorio de la región de Cerdeña entra en el ámbito de aplicación de lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y en la letra a) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE. Así pues, cabría considerar que la existencia de rutas aéreas de escaso tráfico, dentro de Cerdeña o entre ésta y otras regiones de la Comunidad o del Espacio Económico Europeo, favorece el desarrollo económico de la isla a efectos de lo previsto en las citadas disposiciones. Asimismo, las ayudas previstas son temporales (tres años) y decrecientes. Reúnen, pues, dos de los principales requisitos que la Comisión impone en general para aceptar ayudas al funcionamiento al amparo de lo previsto en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y en la letra a) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE. No obstante, en relación con las ayudas de Estado en el sector de la aviación civil, la Comisión aprobó, el 16 de noviembre de 1994, una Comunicación [1] en la que se tienen en cuenta, en particular, las medidas de liberalización, en vigor desde el 1 de enero de 1993, por las que se crea un mercado integrado único del transporte aéreo y se introduce concretamente el cabotaje. De ella se desprende que las ayudas directas a la explotación de rutas aéreas regionales no pueden, en principio, ser objeto de una exención de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y la letra a) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE. Dichas ayudas suponen, en realidad, subvenciones cruzadas dentro de las propias compañías aéreas entre las rutas deficitarias subvencionadas y las rutas rentables en las que han de competir con otras compañías comunitarias, ocasionando así un falseamiento de la competencia en beneficio de las compañías que reciben ayudas al funcionamiento en determinadas regiones. En el presente caso deben tenerse presentes, asimismo, dos factores agravantes : por un lado, el método de cálculo de las subvenciones no toma en absoluto en consideración los ingresos y los costes de las compañías beneficiarias, por lo que no puede, de ningún modo, descartarse la posibilidad de que realicen beneficios « extraordinarios » ; por otro, existen obstáculos que dificultan el acceso a las rutas consideradas y que se derivan de la posible aplicación de las cláusulas restrictivas del Reglamento (CEE) nº 2408/92, o de las condiciones estrictas del procedimiento de obtención de las subvenciones previsto por la Ley de 20 de enero de 1994.

De hecho, en la Comunicación de 16 de noviembre de 1994, la Comisión ha dejado claramente establecido que las subvenciones directas a la explotación de rutas aéreas regionales sólo son compatibles con el mercado común en dos casos concretos. Uno de ellos es el contemplado en la letra a) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado y en la letra a) del apartado 2 del artículo 61 del Acuerdo EEE, disposiciones que, como se ha señalado anteriormente, no pueden aplicarse en el presente caso. El segundo es el contemplado en el artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2408/92, que se refiere a la imposición de obligaciones de servicio público por parte de los Estados miembros. En este último supuesto, las compensaciones financieras que puedan otorgarse a la compañía aérea seleccionada a través de un procedimiento transparente de licitación han de tomar en consideración los gastos y los ingresos producidos por el servicio. En el presente caso, sin embargo, ninguna obligación de servicio público sobre las rutas aéreas con Cerdeña ha sido comunicada a la Comisión, a la que corresponde publicar en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

V

A la luz de cuanto antecede, el régimen de ayudas establecido por la Ley de 20 de enero de 1994 resulta incompatible con el mercado común. Cuando una disposición legal establece un régimen de ayudas incompatible con el mercado común, la Comisión, con objeto de garantizar el « efecto útil » de dicha incompatibilidad y, por ende, de la decisión por la que declara incompatible el citado régimen, está facultada para requerir al Estado miembro afectado que no aplique tal disposición y tome las medidas oportunas para derogarla (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia, asunto 130/83) [2]. La Ley de 20 de enero de 1994 prevé la concesión de ayudas que corresponden a gastos consignados con esa finalidad en los presupuestos de 1994, 1995 y 1996, por lo que las autoridades italianas deben abstenerse de aplicar la citada Ley y tomar todas las medidas oportunas para derogarla. Por otra parte, cuando un régimen

[1] DO nº C 350 de 10. 12. 1994, p. 5.

[2] Rec. 1984, p. 2849.

de ayudas es incompatible con el mercado común y se han desembolsado ya ayudas en aplicación de las disposiciones legales por las que se establece tal régimen, la Comisión está facultada, en virtud de lo previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado y tal como ha confirmado el Tribunal de Justicia en las sentencias dictadas el 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, asunto 70/72 [1] y el 24 de febrero de 1987, Denfil/Comisión, asunto 310/85 [2], para requerir al Estado miembro afectado que ordene su restitución. Al no disponer la Comisión de ninguna información sobre la concesión de ayudas en aplicación de la Ley de 20 de enero de 1994, las autoridades italianas deben recuperar las ayudas que, en su caso, hayan podido pagarse a empresas u organismos en aplicación de lo dispuesto en la mencionada Ley. La recuperación de tales ayudas ha de efectuarse con arreglo a las disposiciones del Derecho nacional, y en particular las que regulan el pago de intereses de demora sobre las deudas contraídas con el Estado, intereses que se devengan a partir de la fecha de concesión de la ayuda,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El régimen de ayudas establecido por la Ley de 20 de enero de 1994 de la región de Cerdeña es incompatible con el mercado común en virtud de lo dispuesto en los artículos 92 del Tratado CE y 61 del Acuerdo EEE.

Artículo 2

1. Italia dejará inmediatamente de aplicar la Ley de 20 de enero de 1994 y adoptará, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, todas las medidas oportunas para la derogación de la citada Ley.

2. Italia ordenará la devolución, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, de las ayudas que hayan podido pagarse en aplicación de lo dispuesto en la Ley de 20 de enero de 1994 de la región de Cerdeña. Dicha devolución se efectuará con arreglo a las disposiciones de la normativa nacional, en particular las que regulan el pago de intereses de demora sobre las deudas con el Estado. El tipo de interés aplicable será el utilizado como referencia en la evaluación de los regímenes de ayudas regionales. Los intereses se devengarán a partir de la fecha de concesión de las ayudas declaradas incompatibles.

Artículo 3

Italia informará a la Comisión, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, acerca de las medidas que hubiere adoptado en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 19 de julio de 1995.

Por la Comisión
Neil KINNOCK
Miembro de la Comisión

[1] Rec. 1973, p. 813.
[2] Rec. 1987, p. 901.